

FERNANDO ANTONIO DA SILVA ALVES

**ORGANIZAÇÕES POLICIAIS NO ESTADO DE SÃO  
PAULO - DIFICULDADES DE INTEGRAÇÃO E  
MECANISMOS DE CONTROLE**

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

Ano 2004

FERNANDO ANTONIO DA SILVA ALVES

**ORGANIZAÇÕES POLICIAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO -  
DIFICULDADES DE INTEGRAÇÃO  
E MECANISMOS DE CONTROLE**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora  
da Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo, como exigência parcial para obtenção  
do título de MESTRE em Ciências Sociais,  
sob orientação do Professor Doutor Paulo  
Edgar Almeida Resende.

**MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**SÃO PAULO**

Ano 2004

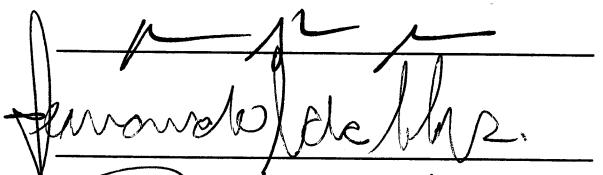
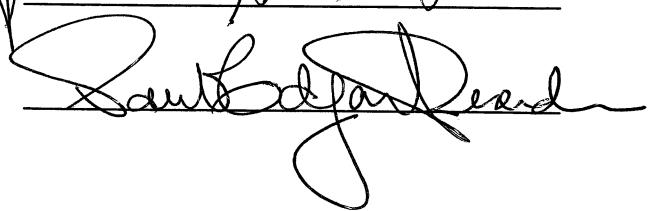
Biblioteca MA – PUC/SP



100120974

Biblioteca  
Nadir Gonçalves Kfouri  
PUC/SP

**Banca Examinadora**

  
Fernando de la Maza  


## Resumo

Esta dissertação de mestrado teve por objetivo conduzir um estudo sobre as principais organizações policiais historicamente em atividade em São Paulo: a polícia civil e a polícia militar. Observando as experiências de policiamento em alguns municípios de São Paulo, principalmente na capital paulista, procurou o estudo ater-se à intensa rivalidade havida historicamente entre as organizações policiais, colhendo-se as razões dessa rivalidade para justificar as dificuldades de integração entre corporações na formação do ciclo completo de policiamento constituído do binômio prevenção-repressão. Inicialmente, o problema é apresentado através da narração de casos reais registrados em peças de inquérito e boletins de ocorrências, cujas situações envolviam policiais militares e civis em relação de conflito. Segue-se um breve sumário histórico da atuação das organizações policiais, para que seja contextualizado o surgimento dos primeiros modelos de policiamento do tipo militar e civil, para em seguida demonstrar-se a influência desses modelos na formação das organizações policiais no país, sobretudo no estado de São Paulo. A abordagem sobre as organizações policiais paulistas prossegue com a definição histórica da atuação das polícias no período pós-64, para assim referenciar culturas policiais distintas existentes nas polícias, assim como os mecanismos de poder que irão pautar a atividade dessas organizações. Apresenta-se um quadro de insatisfações individuais, que serve como mote para movimentos reivindicatórios, vislumbrando-se raros momentos de integração policial espontânea. São aproveitadas, em seguida, as propostas de reforma do aparato policial, numa realidade de contenção da crise do policiamento face a ausência de integração. Também foram observadas as propostas da coligação de partidos de esquerda no pleito eleitoral de 2002 para a presidência da república e para o governo do estado, no que tange à segurança pública e a reforma policial, na perspectiva de dirimir os conflitos entre as polícias. São observadas as guardas municipais, enquanto mecanismos de controle e agentes de práticas policiais nos municípios paulistas, e sua inclusão na discussão da rivalidade policial, como também são observadas as propostas de aproveitamento dos efetivos da polícia federal no aprimoramento do policiamento em São Paulo. Por fim, a dissertação analisa a manutenção dos modelos policiais vigentes nos rumos de uma sociedade disciplinar, estabelecendo o fundamento social da existência e rivalidade das corporações policiais existentes.

**Palavras-chave:** Polícias-rivalidade policial- integração.

## Abstract

The objectives of this master of science's dissertation was leading studies about the first police organizations historically acting in São Paulo: the civil police and military police. Watching the police experiences in some places of São Paulo, mainly in São Paulo city, the studies looked for observing the intense rivalry historically existed among the police organizations, collecting the reasons of rivalry to justify the integration difficulties between organizations in formation of a completed cycle of police services based on duality prevention-repression. Initially, the problem is presented through the narration of real cases registered in peaces of police reports and criminal occurrence inscriptions, which situations envelops military and civil policemen in conflict relation. It follows a brief historical summary of the police organizations acting in the country, for necessity to conceptualize the origin from the first models of policing likes military police and civil police. It follows the next period that shows the influence of this models in formation the police organizations in the country, mainly in São Paulo state. The theme about the São Paulo's police organizations proceeds with the historical definition of police acting during the after-64 period to referee distinct police cultures existed in police, also the power mechanisms will order this police organizations acting. It presents forms of individual unless satisfactions in the police officers that serve like a motive to initiate the rights movements, observing rare moments of sincere police integration. After, the reforming police proposals are approved, in a reality of contention of policing crisis face on the absence of integration. Also, the political proposals of socialist parties in the 2002 election to the republic presidency and the governor of state, about the public security and police reforming, were observed in this studies, in perspective to solve the policing conflicts. The municipal guards were observed in the quality of control mechanisms and agents of police practices in the cities of São Paulo state, and their inclusion of discussion about rivalry police, as well it's observed the proposals about the utilization of federal police effectives to improving the police services in São Paulo. At last, the dissertation analyses the maintenance of the actual police models during a disciplinary society, fixing on the social foundation of the existence and rivalry among the existed police organizations.

**Keywords:** Police organizations – police rivalry- integration.

## DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a todos os policiais (civis e militares), e aos habitantes das vilas, cortiços e favelas da periferia São Paulo, que em supostos pólos opostos do convívio social estabelecem uma mínima interlocução no momento em que, apesar das barreiras, conseguem enxergar-se reciprocamente como seres humanos e brasileiros vivendo numa sociedade desigual, ao mesmo tempo fomentadora e vítima de sua própria violência. Em especial, dentre os policiais a quem me refiro, destaco a colaboração, o respeito e a amizade de alguns delegados de polícia paulistas que, além de policiais, na qualidade também de acadêmicos, amavelmente forneceram acesso a pessoas e informações extremamente valiosas para o desenvolvimento desta dissertação. Dedico esta dissertação como fruto dos proveitosos caminhos trilhados na pós-graduação ao professor e constitucionalista Paulo Lopo Saraiva, incentivador e amigo, nobre jurista que sempre dedicou especial atenção a minha pessoa e aos meus estudos, contribuindo como zeloso mestre pelo desenvolvimento acadêmico de seus antigos alunos, apresentando sugestões, fornecendo-me gratos espaços de interlocução. Também não poderia me furtar de agradecer à deputada federal Fátima Bezerra, do meu estado do coração: o Rio Grande do Norte. Antes de figura pública, esta senhora revelou-se uma amiga, apoiadora e incentivadora de todas as minhas pesquisas acadêmicas. Dedico à memória de Celso Daniel, ex-prefeito de Santo André/SP, um dos brasileiros que contribuíram para a discussão de uma nova polícia no país, que tristemente acabou por ser mais uma das vítimas fatais da espiral de violência que ataca a tudo e a todos neste país. Dedico a meu pai, Antonio William Alves, todos os meus esforços para contribuir na discussão de uma nova polícia através do senso crítico, bom senso e dos valores humanitários que sempre me ensinou a cultivar, dando lições por toda a vida de honestidade, zelo e dedicação, que serviram de referência a minha vida profissional. A minha mãe Maria Dilza da Silva Alves, mulher simples do povo a quem dedico todo o amor de um filho saudoso, cuja humildade e solidariedade constituíram-se em sentimentos fundamentais na formação de meu caráter. Dedico por último a dissertação a minha querida companheira Ana Lúcia Garbin, que com seu carinho, inteligência e paciência estimulou-me todos os dias a realizar este trabalho, contribuindo para que o ser humano, profissional e o acadêmico se unissem em prol de um único e simples objetivo: pensar a sociedade dentro da sua ordem e imersa no seu caos.

*“Talvez a cada minuto, momento ou instante,  
Eu sinta a paz cada vez mais distante  
Porque é difícil reconhecer o erro e voltar atrás  
Agora é necessária a guerra para alcançar a paz”*

**Atrês, MC do grupo Otraversão-Capão Redondo-SP.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>p.11</b>
O difícil entendimento entre as polícias	
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>p.22</b>
<b>DESCOMPASSOS, DESACERTOS E FOCOS DE ATRITO - DEFININDO UM HISTÓRICO DE CONFLITO ENTRE AS POLÍCIAS</b>	
O caso Adriana Caringe	
<b>1.1.....</b>	<b>p.27</b>
<b>O SURGIMENTO DA POLÍCIA</b>	
Antecedentes históricos	
Os modelos de policiamento militar e civil	
A influência do modelo francês na formação da polícia no Brasil	
<b>1.2.....</b>	<b>p.40</b>
<b>EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍCIAS NO BRASIL - A FORMAÇÃO DA POLÍCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO</b>	
<b>1.3.....</b>	<b>p.45</b>
<b>A POLÍCIA MILITAR E A POLÍCIA CIVIL DE SÃO PAULO PÓS 64</b>	
Surgimento da polícia militar e o papel desempenhado pela polícia civil no período pós-64	
Esquadrão da morte em São Paulo - a polícia civil compete com a pm: quem mata mais??	
GARRA e GATE - Uma disputa de território	
O caso “Castelinho”- Demonstração de ausência da integração policial e ação policial à margem da legalidade	
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>p.60</b>
<b>CULTURA POLICIAL E RIVALIDADE ENTRE AS POLÍCIAS</b>	
O questionamento que surge: Qual o papel da polícia?	

<b>2.1.....</b>	<b>p.67</b>
<b>A TAREFA DA POLÍCIA MILITAR NUMA SOCIEDADE DISCIPLINAR</b>	
Carandiru e Favela Naval - O uso da força como lógica de controle para a PM	
<b>2.2.....</b>	<b>p.74</b>
<b>A TAREFA DA POLÍCIA CIVIL</b>	
Aspectos do controle na polícia judiciária e o bacharelismo na formação de um saber-poder na polícia civil de São Paulo	
Inquérito policial: A espinha dorsal da polícia judiciária	
<b>2.3.....</b>	<b>p.84</b>
<b>ESTRATÉGIAS DE PODER ENTRE AS DUAS POLÍCIAS ESTADUAIS</b>	
Os serviços de inteligência diferenciados	
Engrenagens do poder disciplinar–o cotidiano do policial militar - o cotidiano do policial civil	
Disciplina e treinamento na vida do policial militar	
Policial civil- condições econômicas e de trabalho	
<b>2.4.....</b>	<b>p.103</b>
<b>MOVIMENTOS GREVISTAS - PARALISAÇÃO DA VIGILÂNCIA</b>	
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>p.109</b>
<b>AS PROPOSTAS DE UMA REFORMA POLICIAL -BUSCANDO ATENUAR A CRISE</b>	
Propostas encontradas para uma reforma policial - resolvendo o problema da crise do controle	
Quando as atividades policiais se confundem	
A criação de uma corregedoria única	
A proposta de uma academia de polícia comum	
Centrais de inteligência unificadas-proposta de criação	
O programa da esquerda – alternativas de controle na atividade policial	
<b>3.1.....</b>	<b>p.120</b>
<b>POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM SÃO PAULO - MECANISMOS DIFERENCIADOS DE CONTROLE</b>	
Conseggs-ambiente de disputa policial	

**3.2.....p.129**

**REFORMA POLICIAL - PROPOSTAS DE DESMILITARIZAÇÃO DA FORÇA  
POLICIAL E O DEBATE SOBRE A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS**

**3.3.....p.138**

**POLICIAMENTO MUNICIPAL – MECANISMO DE CONTROLE ALTERNATIVO  
ANTE O CONFLITO POLICIAL**

O papel dos municípios na segurança pública

Modificação de atribuições da guarda civil metropolitana - uma nova polícia desmilitarizada

**3.4.....p.147**

**POLÍCIA FEDERAL- A FEDERALIZAÇÃO DO CONTROLE POLICIAL**

Um breve sumário da realidade da violência e criminalidade em São Paulo

Estrutura da polícia federal - a organização dos modelos de policiamento federal num esquema comparativo. A polícia federal entra na disputa

**CAPÍTULO IV.....p.156**

**A FUNÇÃO DA POLÍCIA NA SOCIEDADE PAULISTA – A DICOTÔMICA  
RIVALIDADE POLICIAL COMO MECANISMO LEGITIMADO DE REGULAÇÃO**

**CONCLUSÃO.....p.167**

**REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....p.176**

**APÊNDICE:**

-Proposta de um programa de governo na área de segurança pública elaborado pelo Instituto Cidadania, onde figura o autor desta dissertação como um dos colaboradores.

-Leis, Decretos e Resoluções relativos à organização da segurança pública em São Paulo

-Matérias Jornalísticas em relação ao tema do estudo

-Publicações pela imprensa sobre pesquisas do Instituto Datafolha sobre a organização policial.

## INTRODUÇÃO

### O difícil entendimento entre as polícias

No dia 15 de janeiro de 2002, uma terça-feira, num horário um pouco acima das 20:00 horas, o investigador da polícia civil de São Paulo N.N.L. (os nomes serão omitidos ou abreviados para preservar a identidade das pessoas), de 42 anos, natural de Erechim no Rio Grande do Sul, casado com uma colega de profissão, pai de uma menina de oito anos, com a esposa grávida a cinco meses do segundo filho, policial experiente há mais de dez anos na corporação, ex-policial militar, acompanhado de dois colegas também policiais civis, estava de serviço na 2<sup>a</sup> Delegacia de Polícia do município de Osasco/SP, preenchendo formulários de ocorrências e começando a ouvir o noticiário na televisão, quando ele e seus colegas receberam uma denúncia anônima por telefone dizendo que num bar, localizado na Avenida das Flores, estaria havendo tráfico de substâncias entorpecentes.

Juntamente com seus colegas, N.N.L., armado, de distintivo, munido de um colete à prova de balas e usando uma jaqueta de identificação da polícia civil, pegou uma viatura da delegacia e dirigiu-se com seus colegas até o local citado na denúncia. Seria mais um procedimento padrão da praxe policial: identificar-se para o pessoal do bar, procurar o dono, proceder com a vistoria do local, revistar os clientes e fazer algumas perguntas e eventuais apreensões. Nada de novo na atividade policial e também nada de tão perigoso, numa profissão acostumada com tiroteios e escaramuças com bandidos em vielas, ruas esburacadas ou no chão de terra batida das favelas. O que N.N.L. apenas não sabia é que aquela noite seria a última de sua vida.

Ao chegar no suspeito bar, a equipe de policiais civis estacionou a viatura da polícia em uma rua transversal, debaixo de uma árvore, próximo à esquina, entrando em seguida no bar portando suas armas de fogo. Após identificarem-se como policiais no balcão, a equipe passou a realizar vistoria no local, abordando as pessoas presentes, revirando gavetas, prateleiras e esvaziando sacos de lixo. Nesse ínterim, ante uma pequena balbúrdia que se iniciou com a presença dos policiais no local, passando pela entrada do bar, o vizinho do estabelecimento J.A.P notou a presença de três homens armados no local, abordando seu filho e os demais clientes que estavam no bar. Acreditando que se trataria de um assalto, J.A.P. resolveu correr para o telefone mais próximo e chamar a polícia, ligando para o número 190 do COPOM (Central de Operações da Polícia Militar), disponível para a população nos casos de emergência.

Após alguns minutos da chegada ao bar, ao pegar um saco preto de lixo no intuito de depositar seu conteúdo em cima da mesa e vasculhar seu interior, N.N.L. ainda com a arma em punho, escutou alguém gritando : “Policia, polícia”, na entrada de bar, e, ao virar-se, seguiu-se um disparo fulminante de arma de fogo. Em frações de segundos N.N.L. estava caído no piso do bar, ensanguentado, mortalmente ferido por um tiro de metralhadora. Em seu rosto, abaixo do seu olho esquerdo, estava alojada uma bala, calibre 9mm, que ceifaria sua vida em poucos minutos.

Nesse mesmo dia (15 de janeiro de 2002), F.P.L., 34 anos, solteiro, paulistano, sargento policial militar, na polícia militar há cerca de quatorze anos, trabalhando na época no 14º Batalhão da Polícia Militar, na 4ª Companhia de Ação Tática, estava desde meio dia num treinamento tático junto com seus colegas de corporação nos prédios interditados de um bairro de Osasco, quando, por volta das 18:00 horas, após sua guarnição ter interrompido o treinamento para prestar assistência à mãe de um soldado policial militar da companhia com problemas cardíacos e tê-la levado ao INCOR, dirigiu-se F.P.L. com sua guarnição para o pelotão de trânsito onde ele e seus colegas policiais muniram-se de metralhadoras, coletes e outros utensílios de segurança para a atividade rotineira de patrulhamento noturno. Por volta das 20:00horas, o policial militar F.P.L. dentro de sua viatura tinha sido convocado para uma nova reunião no pelotão de trânsito com o tenente comandante, quando ele e seus colegas na viatura foram informados através do rádio que haveria um assalto em andamento num bar das imediações da Avenida das Flores, onde três indivíduos armados teriam rendido os freqüentadores do local. Como a viatura de F.P.L. estava próxima da região, o mesmo informou ao comando que sua equipe, na qualidade de grupo tático, iria dar apoio à viatura da área, dirigindo-se até o bar. Com a sirene e o giroflex da viatura desligados ao se aproximarem do bar, F.P.L. e seus companheiros foram então até o local atender a ocorrência.

Chegando ao local, antes de entrar no bar, F.P.L. foi informado por seu colega que os indivíduos suspeitos estavam dentro do bar recolhendo os pertences das pessoas dentro de um saco preto. F.P.L. na liderança de sua guarnição determinou ao motorista que afastasse a viatura cerca de dez metros da entrada do bar, quando ele, e mais três policiais militares desceram rapidamente da viatura e se dirigiram para a porta do estabelecimento. Ao chegar na porta do bar, F.P.L., munido de uma metralhadora, marca Bereta, calibre 9mm, engatilhada no modo intermitente, ao lado de um soldado PM, com os outros dois colegas do outro lado da porta, gritou para dentro do recinto: “*É a polícia!!*”; hora em que ordenou que todos

levantassem as mãos. Nesse momento, F.P.L. viu entre os suspeitos um de jaqueta escura, de costas, mexendo em um saco preto, e que, ao virar-se, tinha uma arma de fogo nas mãos. Julgando que o indivíduo iria atirar, F.P.L. efetuou um disparo de sua arma, atingindo o suspeito, em cheio, na cabeça. Logo em seguida, após o indivíduo da jaqueta ter caído com o disparo, F.P.L. ouviu outro dos suspeitos gritar para o policial seu nome, dizendo claramente que ali todos eram policiais. Ao ajustar novamente sua visão, F.P.L. reconheceu um dos indivíduos outrora suspeitos como policial e desesperou-se, chegando a afirmar: “*Não acredito que atirei em policial. Vamo socorrer! Vamo socorrer!*”. Naquele momento, a pessoa de J.A.P. surgiu no bar, procurando por seu filho, quando afirmou para os policiais que tinha sido ele quem teria feito a ligação para a PM, solicitando socorro, pois julgava que ali estaria havendo um assalto. Os policiais naquele instante tentaram prestar socorro a N.N.L. baleado, mas já era tarde, pois a vítima do disparo chegaria morta ao hospital. Mais tarde, ao prestar declarações na delegacia, F.P.L. afirmou perante o delegado que após ter disparado reconheceu no pronto socorro do hospital N.N.L. pois este já tinha sido policial militar, mas na ocasião do incidente, não tinha visto nem a viatura da polícia civil nas proximidades do local e nem que a vítima do disparo tinha distintivo da polícia civil. F.P.L. possuía treinamento com armas de fogo em curso de especialização da força tática, que o habilitava ao manuseio de armas automáticas e semi-automáticas, mas tal treinamento foi inútil para evitar que o mesmo evitasse o disparo em N.N.L. No saco de lixo encontrando junto à vítima, onde supostamente haveriam os objetos roubados de vítimas de um suspeito assalto, na verdade havia apenas um cobertor, e F.P.L. certificou-se então que os homens que estavam ali eram policiais civis que estavam apenas fazendo uma abordagem.

N.N. L. e F.P.L., um era homem casado e pai de família, o outro foi o colega solidário que interrompe um treinamento para prestar auxílio à mãe enferma de um companheiro. Ambos trabalhadores, ambos policiais e profissionais experientes, mas de corporações distintas. A distinção de corporações, a diferença de treinamento e a cultural policial diferenciada nas duas polícias acabaram por estabelecer o fatal cruzamento das vidas desses policiais entre si, num rol de ocorrências envolvendo policiais militares e civis, que revelam a rivalidade e as intensas dificuldades de relacionamento entre as duas históricas corporações do estado de São Paulo.

Segundo o relato de um delegado integrante da Corregedoria da Polícia Civil, entre o final do mês de novembro e início de dezembro do ano de 2003, um outro investigador da

policia civil, após o término de seu expediente, acompanhado de seu filho pequeno de 3 anos, foi buscar sua esposa na estação do metrô próxima ao Parque Santo Antônio, capital paulista. A esposa do policial trabalhava durante o dia e estudava a noite e a atividade de pegar a esposa após as aulas transformara-se numa rotina para o policial, dado o horário do final de seu expediente e sua disponibilidade de tempo à noite. Era também uma necessidade para o policial buscar sua esposa após as aulas, visto a já tão falada sensação de insegurança vivida pela população nas grandes cidades, vítimas de assaltos e estupros nas ruas escuras das grandes metrópoles, conforme diariamente alardeavam programas televisivos diários tais como Cidade Alerta ou Linha Direta.

Estacionando em uma via pública, próximo a uma panificadora, o policial ficou aguardando a chegada de sua esposa, quando minutos após foi subitamente abordado por dois indivíduos, sendo que um estava armado. Os indivíduos identificaram-se para o policial como policiais militares e perguntaram o que o policial civil estava fazendo naquele local estacionado, sem sair do carro, aparentando uma atitude suspeita. O motorista identificou-se também como policial e mediante a ordem dos dois supostos policiais militares de sair do carro, o investigador obedeceu para tão logo desarmar repentinamente o policial militar armado que o abordou. Após desarmar o pretenso policial militar, agora era o policial civil que passou a abordar os dois indivíduos, exigindo que os mesmos apresentassem suas identificações policiais.

Não demorou muito para que uma viatura da polícia militar passasse pelo local, no momento em que o policial civil identificou-se para a sargento policial militar que liderava a guarnição, informando que havia dado voz de prisão a dois suspeitos que o abordaram, supostamente tentando lhe assaltar. Mediante a negativa da sargento em prender os dois citados indivíduos, afirmando conhecê-los como policiais, o investigador informou que com a ausência de identificação dos policiais militares, o caso só seria resolvido na delegacia.

Iniciou-se um impasse com a tentativa da guarnição da polícia militar de render o policial civil. Chamado o delegado de plantão até o local, não demorou muito para que também chegasse ao local um tenente da polícia militar, superior hierárquico da sargento, responsável pela supervisão de dia. Iniciou-se um bate-boca entre a sargento policial militar e o investigador que rendeu os dois policiais militares à paisana, culminando a sargento policial militar a proferir a seguinte frase: “*Pra mim, polícia civil e merda é a mesma coisa*”. Como o tenente da polícia militar afirmou que os policiais militares sem farda não iriam a delegacia,

não demorou muito para que se somasse ao local mais e mais viaturas policiais, tanto da polícia militar, quanto da polícia civil, numa demonstração de força que acabou no prédio da corregedoria da polícia civil, naquela noite. A esposa do investigador, preocupada, veio saber que naquela noite seu marido havia sido levado para a corregedoria face um conflito com policiais militares. Mais tarde tomaria conhecimento o delegado da corregedoria, que os dois policiais militares sem uniforme estariam fazendo um “bico” de seguranças privados para a panificadora, onde o citado investigador havia parado seu carro.

No dia 22 de fevereiro de 2004, no período da madrugada, o investigador da polícia civil E. D.C. estava em seu veículo trafegando na Avenida Giovanni Gronchi, cidade de São Paulo; quando, na altura de um posto de gasolina, percebeu a passagem de viaturas da polícia militar em alta velocidade, com as sirenes ligadas. Segundo a versão do investigador, como ele percebeu que havia espaço para a passagem das viaturas, ele não tomou a iniciativa de desviar seu veículo para a passagem das viaturas policiais, fato esse que gerou a insatisfação dos policiais militares, que ao passar pelo investigador advertiram a ele de que seria multado por infração de trânsito. O citado investigador, inconformado, foi tomar satisfações com os referidos policiais militares em diligência, afirmado que também era policial civil e que discordava da aplicação da multa. O que ocorreu em seguida foi uma exaltação de ânimos de ambos os lados, passando o policial civil com os policiais militares a se hostilizarem mutuamente, ocasião em que os policiais militares decidiram prender o investigador E.D.C. por desacato. Na versão das testemunhas presentes no local houve excesso por parte dos policiais militares A.F.T., M.S., A.X.S. e P.H.S., todos soldados policiais militares, entre 24 e 33 anos, que passaram a agredir E.D.C., produzindo-se uma lesão em seu olho esquerdo. Encaminhados até a corregedoria da polícia civil pelo tenente PM responsável pelo policiamento, os policiais militares acabaram autuados em flagrante por abuso de autoridade pelo delegado de plantão da corregedoria.

Um outro caso curioso da animosidade entre integrantes da polícia civil e militar em São Paulo ocorreu originariamente graças a um banal acidente de trânsito sem vítimas que acabou gerando um incidente onde a corregedoria da polícia civil investigou se houve delitos de lesão corporal de uma parte ou abuso de autoridade de outra. Em 8 de maio de 2004, na rua Nossa Senhora das Mercês, capital paulista, por volta das 07:15 horas houve uma colisão entre veículos em frente a uma praça. Os veículos envolvidos eram um Santana e um ônibus. No veículo Santana estava um policial civil acompanhado de sua esposa, e o outro veículo era

um ônibus que havia atravessado a rua em sentido transversal e colidido com o veículo do citado policial. Chegando o policiamento de trânsito, o sargento policial militar R.M.S., encarregado da perícia do acidente, checou os veículos envolvidos no acidente, verificou se os envolvidos não estavam feridos, providenciou a retirada do ônibus avariado da via pública, acionou duas viaturas de apoio para o local da ocorrência, onde os policiais fariam a identificação dos veículos e seus condutores, e partiu em seguida para o patrulhamento. Cerca de dez minutos após o sargento R.M.S. ter saído do local do acidente recebeu ele uma chamada por rádio dos policiais militares que ficaram no local, pedindo apoio de sua viatura e convocando a presença do comando do policiamento. Ao retornar para o local, R.M.S. deparou-se com a cena de ver um indivíduo caído no chão, debatendo-se, e um dos soldados PMs ao seu lado, com a mão ensanguentada. O indivíduo que estava no chão era o policial civil F.M.C. e na ocasião R.M.S. apenas sabia que a dita pessoa que estava no chão era o motorista do carro Santana, envolvido no acidente com o ônibus. Ao abordar o indivíduo caído, pedindo que se acalmasse, R.M. S. foi atingido por este em seu polegar e como o indivíduo não se acalmava R.M.S. o algemou, investindo ainda o rapaz algemado para os policiais militares, sendo jogado agressivamente no interior da viatura da PM. Quando a viatura dos policiais militares partiu para levar F.M.C. até a delegacia do bairro, R.M.S. se inteirou da situação, vindo a saber através da mulher de F.M.C. que ele era policial civil, quando a mulher do policial começou a retirar objetos do interior do Santana avariado e F.M.C. percebeu que havia no interior do carro uma arma de fogo. Após constatar que a arma pertencia a polícia civil, o policial militar R.M.S. entrou em contato com o comando do policiamento e com a delegacia de polícia e foi informado que F.M.C. seria levado para a corregedoria da polícia civil, onde lá R.M.S. seria ouvido num termo circunstanciado de ocorrência.

O policial militar F.F.F., que estava com a mão ensanguentada quando o policial R.M.S. chegou, disse na corregedoria que após ter sido designado pelo sargento R.M.S. para atender a ocorrência da colisão dos veículos envolvidos no acidente, estava colhendo informações sobre a identidade dos condutores dos veículos quando foi informado pela esposa de F.M.C. que este era policial civil. Ante tal notícia F.F. F. pediu a carteira funcional de identificação policial de F.M.C. e este então se exaltou, dizendo que tinha perdido sua carteira funcional, mas que era policial civil, apresentando apenas uma carteira de couro com o brasão da polícia civil. Como F.M.C. passou a gritar na rua, o soldado PM F.F.F. aproximou-se dele

e recebeu um empurrão. Quando F.F.F. tentou segurar F.M.C. este agrediu o policial militar, ferindo-o nos dedos após uma mordida. Os ânimos ficaram bastante exaltados até a chegada do sargento R.M.S. que algemou o policial civil, encaminhando-o para a delegacia.

A versão de F.M.C. para o episódio foi um pouco diferente. Disse ele ao ser ouvido na corregedoria que, de fato, envolveu-se em um acidente colidindo seu veículo Santana com um ônibus, sem produzir vítimas e que havia se entendido com o motorista do ônibus, aguardando a chegada dos representantes da seguradora. Enquanto aguardava o guincho, F.M.C. foi abordado por policiais militares que passavam em uma viatura e foram verificar o acidente. Ao se identificar, o policial civil mostrou os documentos do veículo e logo em seguida chamou por telefone sua esposa, que chegou rapidamente ao local. Enquanto um dos policiais militares passou a preencher um talão de ocorrências, outro passou a pedir informações sobre F.M.C. a sua esposa, momento em que esta disse que ele era policial civil. O policial passou a interrogar F.M.C. solicitando a apresentação de sua carteira funcional. F.M.C. disse que não estava portando sua carteira de identificação policial, pois esta estava retida na corregedoria da polícia civil, mas apresentou um comprovante de rendimentos (hollerit), afirmado ser policial civil. O policial militar então passou a questionar o porquê de F.M.C. ter sua identificação policial retida na corregedoria, pelo que este respondeu que já tinha sido preso e por isso seu documento de identificação havia sido recolhido administrativamente, e ainda não tinha sido liberado após sua soltura. Ante a resposta de F.M.C., o policial militar que o interrogou voltou a questionar a identificação de F.M.C., ocasião em que este disse que sua identificação policial não tinha nada a haver com o acidente. O policial militar então chegou a dizer que se F.M.C. tinha sido preso era porque ele era policial ladrão e que iria levar F.M.C. preso no chamado “chiqueirinho do camburão”(parte de trás da viatura policial). O policial civil F.M.C. afirmou não entender a atitude do policial militar e disse não haver motivo para o mesmo ser preso. Nesse momento, ante a exaltação dos ânimos, os demais policiais militares presentes ao local aproximaram-se do policial civil, cercando-o. F.M.C. disse que não iria entrar na viatura da PM e que os policiais militares poderiam acionar a corregedoria ou o grupo GARRA (grupo especial da polícia civil). Os policiais militares passaram a dizer que F.M.C. entraria na viatura de qualquer jeito e um dos policiais aspirou gás no rosto de F.M.C. enquanto que o outro o agarrou. F.M.C. afirmou a partir daí que recebeu um murro na boca, quebrando um de seus dentes, e que foi jogado no chão e algemado, enquanto um dos policiais pisava em suas costas. Em seguida, F.M.C. foi jogado no compartimento traseiro da

viatura da polícia militar e levado até a delegacia. Em relação à arma encontrada pelos policiais militares em seu veículo, F.M.C. respondeu na corregedoria que a arma pertencia a uma delegacia da cidade, mas que estava habilitado a usá-la por ter feito curso na academia de polícia para uso de pistolas semi-automáticas. Após sua passagem pela delegacia e encaminhamento para a corregedoria F.M.C. disse que nada daquilo teria acontecido se a esposa dele não tivesse dito aos policiais militares que ele era policial civil, mas sim desempregado.

Todos esses casos foram observados em relatórios de inquéritos policiais, na leitura de termos circunstanciados de ocorrência que acabaram por ser lavrados (procedimentos onde se apuram delitos de menor potencial ofensivo, encaminhados aos Juizados Especiais Criminais), em boletins de ocorrência que rotineiramente são registrados no plantão da corregedoria de polícia civil e nos relatos contados por profissionais das corregedorias, delegados, agentes, sargentos e oficiais da PM que auxiliaram os dados desta dissertação, narrando esses casos e sua visão sobre as diferenças e conflitos entre as corporações policiais em São Paulo.

Não obstante por definição legal a atividade policial destinar-se a um mesmo fim: o controle da criminalidade, a divisão do trabalho policial no Estado de São Paulo em duas corporações distintas (uma de caráter militar e outra civil) engendra determinadas situações e conflitos de atribuições que chegam até mesmo à consequências trágicas.

As polícias militar e civil não possuem a mesma frequência de rádio, operando as viaturas dessas corporações sem comunicação direta umas com as outras. A ausência de um canal comum de comunicação acabou por gerar um triste caso de homicídio praticado por um policial militar contra o civil, estando ambos em serviço. O caso ocorrido em 2002 envolvendo o investigador N.N.L. e o sargento policial militar F.P.L., investigado em inquérito instaurado na Delegacia Seccional do município de Osasco/SP, demonstrou bem até que ponto a ausência de mecanismos integradores ou unificadores do trabalho policial podem reverter-se em prejuízo de ambas as corporações, com o registro de baixas nos efetivos.

Um ponto comum a ser observado é que ambos os policiais das duas corporações agiram e acabaram entrando em conflito, conscientes de que suas atividades estariam de acordo com o manual, ou seja, consoante o treinamento e as práticas habituais do dia a dia do cotidiano policial. Ambos acharem-se detentores de um saber sobre a prática criminosa, de um saber proceder de mecanismos de controle no sentido de cumprirem sua função

institucional de manter a ordem, de debelar o fenômeno da criminalidade. Ambos atuarem no exercício de um saber-poder, numa confluência de saberes-poderes sobre uma mesma atuação que ao se darem de encontro, acabaram por produzir faíscas, como o reluzente brilho da centelha entre duas espadas que se cruzam violentamente (FOUCAULT, 1996, p.17). O saber-poder investigativo dos policiais civis cruzou-se com o saber-poder força dos policiais militares, o que acabou por produzir situações conflituosas que mereceram especial atenção nesta dissertação. Eis porque nos casos descritos anteriormente, foi possível destacar o seguinte:

- a) Apesar de ser uma polícia ostensiva, os policiais militares agiram como policiais civis ao desligar os sinais sonoros e luminosos da viatura antes de se aproximar do local (procedimento esse adotado pela polícia civil), entrando no local sem dar pistas aos policiais civis que estavam lá de que uma viatura policial militar estava se aproximando; para que assim os policiais civis identificassem-se antecipadamente;
- b) As polícias civil e militar não possuem a mesma frequência de rádio, que possibilitasse uma comunicação comum entre as corporações. Foi descoberto no inquérito policial que a ligação telefônica recebida pela polícia militar, informando da presença de homens armados no estabelecimento, foi feita por um dos moradores da rua onde houve a ocorrência, assustado com a presença de homens em trajes civis armados, dentro do bar. A ausência de uma simples comunicação por rádio feita minutos antes, informando a polícia militar de policiais civis no local, ou a captação da operação policial dos civis por um sistema de rádio integrado, acabou por gerar um equívoco que teve um saldo extremamente negativo, além de não ter alcançado o objetivo, que seria a descoberta de criminosos no local indicado pela denúncia anônima;
- c) A feitura de curso especializado no grupo tático da PM não foi suficiente para dar ao policial militar acusado de homicídio o mínimo tirocínio em uma atividade policial cuja peculiaridade exige o máximo de controle no manuseio de armas e cuidado numa operação que envolve abordagem de pessoas, visto que os policiais militares já estavam com suas armas em punho prontos para atirar. Revelou-se muito mais um preparo militar, típico de ações de guerra, em que o soldado está prestes a atirar no inimigo, do que uma ação meticulosa, estudada, onde o uso da

força seria pensado duas vezes dada a presença de civis (via de regra pessoas a proteger, seja por policiais militares ou não).

- d) O uso integral da força, próprio de ações em que somente é trabalhada a dicotomia expedição de ordens X cumprimento, revelou mais uma vez no caso do homicídio no bar, o despreparo de um efetivo militarizado para ocorrências havidas nas ruas e não em campo de batalha. Os vultosos números de mortes de civis inocentes por balas perdidas no confronto entre policiais e bandidos nos morros cariocas ou na periferia de São Paulo, constantemente divulgados pela imprensa, é uma evidência dessa ausência de preparo.
- e) O caso do investigador do Parque Santo Antonio revela uma intransigência de ambos os lados: tanto do policial civil quanto dos policiais militares que o abordaram. Apesar de estarem à paisana e trabalhando como seguranças particulares os policiais militares procederam com a abordagem clássica de tipos suspeitos num policiamento preventivo, aproximando-se do indivíduo e exigindo sua identificação. Da mesma forma procedeu-se o policial civil quanto aqueles que o interrogaram. Criou-se um impasse na adoção de mecanismos de controle por ambas as partes que acabou por envolver não só os citados policiais, mas outras guarnições da PM como também efetivos da polícia civil, configurando ou não o tipo penal descrito como abuso de poder. Houve uma combinação viciada de técnicas de investigação com técnicas de vigilância (KANT DE LIMA, 1995, p.p.77), onde primeiro se buscou um suspeito, e esse suspeito passou a considerar suspeitos aqueles que o abordaram, criando uma quebra de braço entre mecanismos recíprocos de vigilância de uma parte e de outra<sup>1</sup>.
- f) Em relação ao primeiro investigador envolvido com problema de trânsito, a intransigência preponderou mais uma vez, numa real disputa de autoridade e legitimação para o policiamento. O investigador não reconheceu a legitimidade dos policiais militares em multá-lo, como também os policiais militares excederam-se possivelmente no uso da força, adotando a tônica natural do

---

<sup>1</sup> “Ao exercer simultaneamente duas funções – vigilância e investigação- que se orientam por princípios diferentes e têm sua eficiência avaliada por padrões diversos, é muito natural que a polícia acabe contaminando as técnicas de ambos os procedimentos. Tal combinação apresenta, entretanto, uma tendência característica: a sistemática “contaminação” das técnicas de investigação pelas técnicas de vigilância”. “Em consequência, a técnica de investigação, ao invés de primeiro descobrir os fatos e depois acusar o suspeito, primeiro descobre o suspeito e dele, então, extrai os fatos”. (KANT DE LIMA, Roberto, Forense, 1995).

policíamento militar em zonas ditas “perigosas”, tais quais áreas periféricas da metrópole, onde o indivíduo abordado por vezes está sujeito a safanões, empurrões e não raro o uso de algemas é adotado. No caso acima descrito, a ação dos policiais militares acabou mesmo por produzir lesões no olho do investigador, que provavelmente resistiu a ação dos PMS e teve seu olho esmurrado.

- g) No caso do policial F.M.C. e os policiais militares R.M.S. e F.F.F. o atrito foi visivelmente produzido pela ausência de um documento de identificação policial de uma das partes. A senha de legitimação da cidadania do policial civil F.M.C. seria a apresentação de sua carteira, fato esse que ele não cometeu. Para se fazer existir, se fazer respeitar, uma vez que sua esposa disse que o mesmo era policial, F.M.C. teria que ter apresentado sua carteira de identificação policial aos policiais militares que o abordaram. Como isso não se concretizou, restou a F.M.C. o camburão Por outro lado, o fato de existir uma arma de fogo no seu veículo, e a ausência de um documento que configurasse o porte de arma, foi o ponto de partida para o vislumbre de uma outra conduta tida como delituosa e por esse fato F.M.C. considerou suficiente seu *ethos* de polícia civil dado o curso na academia e não a legislação bastante restritiva em nosso país sobre os casos de porte de armas de fogo. O saldo do conflito exibido resultou em lesões corporais de ambos os lados. Um policial militar com a mão ensanguentada e um policial civil com os dentes quebrados.

A atividade policial em São Paulo é cotidianamente marcada por acontecimentos como esses narrados acima. Divergências quanto à atuação, desrespeitos recíprocos, atritos, brigas, animosidades entre corporações que apesar de terem o mesmo nome de polícias estabelecem entre si divisões, que produzem descompassos, que fabricam desacertos. Culturas distintas estabelecendo uma disputa acirrada na selva urbana repleta de individualidades que nem sempre compreendem o motivo de tanta discórdia entre as duas corporações. Essa realidade é a força motriz de todos os assuntos e dados coletados que se tornarão, adiante, o objeto deste estudo.

## CAPÍTULO I

### **DESCOMPASSOS, DESACERTOS E FOCOS DE ATRITO - DEFININDO UM HISTÓRICO DE CONFLITO ENTRE AS POLÍCIAS**

Outro descompasso entre atividades policiais militares e civis revelou-se com o advento da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais), prevendo o rito da feitura do termo circunstaciado nos casos de autuação de crimes de menor potencial ofensivo. Pela regra da lei, em seu art. 69, a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência de infração definida pela lei como de menor potencial ofensivo, lavrará termo circunstaciado encaminhado diretamente ao Juizado, com o nome do autor, da vítima e a descrição do fato, não se autuando em flagrante nem exigindo fiança do autor de fato delituoso que se comprometa por escrito perante a autoridade de comparecer ao Juizado. O que ocorre é que por controverso provimento do Conselho Superior de Magistratura de São Paulo, previu o Judiciário paulista a possibilidade de lavratura de termo circunstaciado por policiais militares.

Tal posicionamento levantou discussões da constitucionalidade da medida e gerou todo um desconforto da categoria de delegados com as ações da polícia militar nesse sentido. Por exegese do art. 144, §4º da Constituição Federal, considera-se autoridade policial o delegado de polícia civil, membro da polícia judiciária, autoridade essa mencionada no citado artigo da Lei dos Juizados Especiais. Em artigo escrito pelo delegado da polícia civil de São Paulo Luciano Anderson de Souza, no informativo nº 75 da ADPESP de abril de 2002 (p.25), critica-se a elaboração de termos circunstaciados pela polícia militar, comprometendo mesmo a própria legalidade do ato, terminando o autor do artigo por considerar atos dessa natureza plenamente constitucionais. A principal animosidade surgida dessa polêmica é a não comunicação de uma série de ocorrências à polícia judiciária por policiais militares, terminando eles por dispensar ou remeter termos circunstaciados à Justiça sem as formalidades legais (ausência de indicação do fato ou assinatura de testemunhas), comprometendo a persecução penal pela ausência de conhecimentos jurídico-penais para tipificar com clareza o fato ocorrido dentro de toda uma categoria de crimes e mesmo desprezando o trabalho da polícia judiciária, segundo o artigo do citado delegado.

Casos típicos de atritos frequentes entre a PM e a polícia civil desenvolvem-se no dia a dia dos plantões policiais. É a autoridade policial (o delegado de polícia) ou o escrivão que

tipificam se um caso que é trazido pela PM à delegacia e levado a conhecimento do delegado é de natureza criminal ou não. Ocorre que o delegado pode desclassificar um determinado caso como delito não o considerando crime, ou mesmo dar-lhe menos importância, recusando-se a autuar um infrator. É comum, portanto, um plantão policial numa delegacia terminar entre gritos entre policiais militares e civis, dada a recusa desses últimos em autuar alguns casos trazidos, chegando-se mesmo a insultos, agressões físicas e ameaças.

Para evitar conflitos com a PM, em ocorrências que envolvem policiais militares, como a que ocorreu com o policial civil F.M.C., foi expedida pela delegacia geral de polícia (órgão de cúpula da polícia civil equivalente à chefia de polícia), em 8 de setembro de 1992, a portaria nº 20, que, sob a alegação de manter estreita colaboração relacionamento harmônico entre as polícias, preceituava o seguinte:

*"Art. 1º- No atendimento de ocorrência policial, em que esteja envolvido a qualquer título, policial militar, devem ser rigorosamente observadas pelo policial civil, sob pena de responsabilidade, as seguintes normas procedimentais:*

*I- no local da ocorrência:*

- a) solicitar, com urbanidade e respeito, a identificação do policial militar envolvido;*
- b) evitar, a qualquer pretexto, ato de coerção física ou incontinência verbal, na abordagem do envolvido, bem como a presença de pessoas estranhas à ocorrência;*
- c) proceder se absolutamente necessário à segurança própria e a de terceiros, a revista pessoal de maneira reservada, apreendendo armas e demais objetos, de interesse à investigação policial;*
- d) evitar a utilização de algemas, bem como a condução em compartimento da viatura policial, comumente destinado a presos;*
- e) agir com cordialidade, evitando desentendimento e críticas públicas às ações ou atitudes de policiais militares;*
- f) acionar de imediato, se as circunstâncias exigirem, o Delegado de Polícia da área, que manterá contato com o oficial PM em serviço para as providências legais decorrentes;..."*

Em pelo menos duas ocasiões pela redação do artigo 1º da portaria, o órgão de chefia da polícia civil emprega os termos cordialidade e urbanidade, como se prevendo situações

cotidianas de atrito, divergências e conflitos entre policiais militares e civis. Assim como nos plantões policiais existem atritos entre PMs e civis sobre o encaminhamento de ocorrências, também o clima de tensão é mais acirrado quando as ocorrências envolvem diretamente como partícipes integrantes de uma ou outra corporação policial.

Ocorre também em determinadas regiões de São Paulo, que o comando do policiamento militar, por omissão ou para prevenir atritos entre policiais militares e civis nos plantões, simplesmente determina aos seus subordinados que não repassem ocorrências para os plantões policiais civis. Um delegado de polícia da região central de São Paulo afirmou que não era “amolado” pelo pessoal da PM com sucessivas ocorrências pois o comandante da polícia militar de sua área não tinha o costume de incentivar seu pessoal a enviar ocorrências para os policiais civis. Era praxe no policiamento preventivo da PM que fatos menores como brigas de bar ou mesmo pequenos furtos ou roubos fossem resolvidos no local da ocorrência, geralmente obrigando-se o infrator a restituir os objetos que pilhou ou depredou (não raro debaixo de safanões) e depois de circular algumas horas dentro do camburão era devolvido às ruas, após tomar diversas surras dentro da viatura.

Dois delegados de polícia ouvidos em delegacias diferentes na capital reclamaram também da formação dos policiais militares em episódios de local de crime e mesmo a ausência da noção da importância desses lugares para a investigação policial. As queixas de policiais civis sobre violação de locais de crime feitas por PMs são freqüentes, contrariando, segundo eles, o artigo 6º, inciso I do Código de Processo Penal, que determina que tomado conhecimento da prática de um delito, a autoridade policial deve dirigir-se ao local, providenciando que o estado de conservação das coisas encontradas no local não seja alterado, até a chegada da perícia criminal. O que ocorre, segundo um dos delegados ouvidos é que, por vezes, o policial militar que chegou primeiro ao local não agüenta esperar a chegada da equipe policial civil com o delegado e os peritos, e acaba por mexer nos objetos ou vestígios encontrados, retirando-os do local. É o que acontece, por exemplo, no encontro de veículos roubados, por vezes utilizados por quadrilhas de seqüestreadores, onde o pessoal da polícia militar acaba por recolher os veículos, levando-os até o pátio do batalhão policial militar. Um caso bastante emblemático das dificuldades de integração entre policiais civis e PMs nessas ocorrências e no caso de encontro de cadáveres pela polícia. No afã de liberar-se do serviço mais cedo, segundo um delegado, ocorreu o esdrúxulo caso de prestação de socorro a um cadáver. O policial militar chegou até o local do crime, percebeu que na área

havia um corpo estendido perfurado por bala na cabeça, e mesmo sabendo que a vítima já se encontrava morta, levou-a até o hospital, desincumbindo-se, portanto, de aguardar a chegada da viatura policial civil e da equipe de peritos. É essa visão imediatista da ação policial pela PM uma das maiores críticas percebidas entre os policiais civis no que tange às ocorrências envolvendo locais de crime.

Outro exemplo de conflito é quando o delegado se recusa a receber um suposto infrator com sinais de espancamento por parte da polícia militar, ao ser trazido à delegacia. Com receio de acabar se envolvendo em um caso de agressão ou abuso de autoridade, geralmente o delegado determina aos policiais militares que levem o infrator machucado a um hospital, só aceitando-o na delegacia após ter sido emitido um laudo médico (exame de corpo de delito) fazendo constar, pelo horário, que ao chegar espancado na DP o infrator ainda estava com a PM, sendo entregue dessa forma na delegacia.

Os grupos táticos especiais de ambas as polícias estaduais em São Paulo também demonstram seus atritos. Há cerca de vinte anos segundo o relato de um policial do centro de São Paulo, um conflito de atribuições entre o GATE e o GARRA, ambos grupos especiais das polícias militar e civil, respectivamente, resultou num tiro desferido por um policial militar no investigador Muhamed. A razão do disparo foi uma briga provocada entre policiais civis e militares, pela disputa de espaço nas ações policiais, tal qual a disputa que resultou na morte da professora Adriana Caringe.

### O caso Adriana Caringe

Muito se falou na imprensa do caso do ônibus 174, ocorrido no Rio de Janeiro em 1999, quando o assaltante Sandro do Nascimento, visivelmente alucinado sob o efeito de drogas, entrou num ônibus e munido de uma arma tomou como reféns por várias horas os passageiros do ônibus, ameaçando matá-los caso a polícia interviesse. O assaltante descobriu-se posteriormente, era um dos menores sobreviventes da chamada “Chacina da Candelária”, ocorrida anos antes, onde crianças e adolescentes pobres da periferia carioca foram assassinados por um grupo de extermínio. A operação policial que se seguiu resultou na morte de uma professora, Geisa Gonçalves, de 20 anos, mantida como refém por Sandro, que ao sair do ônibus acompanhado da moça foi abordado por um policial militar, que num disparo de submetralhadora acabou por atingir a professora, matando-a em minutos. A polícia e o governo do Estado do Rio de Janeiro, muito criticados pela imprensa e opinião pública pelo

despreparo demonstrado na operação policial, mostraram os desacertos na negociação em que policiais militares e civis atuando conjuntamente não conseguiram se entender.

Mas um outro caso ocorrido há mais de uma década em São Paulo demonstrou o desacerto entre as atividades policiais militares e as civis produzindo uma morte. Em 1990, dois assaltantes invadiram a residência de Pedro Caringe no bairro da Pompéia, cidade de São Paulo. Os criminosos (um homem e uma mulher) tomaram de refém a família do proprietário da casa, aparecendo na janela com a filha de Pedro Caringe, Adriana, sob a mira de uma arma. Um policial civil que participou da operação disse que a negociação entre a polícia e os criminosos já estava bastante adiantada na janela da casa onde se encontrava, de um lado, o assaltante dentro da casa, com a jovem Adriana em seu poder na mira de um revólver em seu pescoço, e de outro negociadores das duas polícias, que convencionaram com os raptos, alternativas de fuga, mediante a libertação dos reféns. Ante a chegada dos carros da imprensa, o comandante do GATE na operação, o tenente Wanderley Mascanheras de Souza (antigo comandante da ROTA), ordenou ao cabo Furlan, experiente atirador de elite da polícia militar, que efetuasse um disparo, posicionado em frente à casa, para que se encerrasse o terror pelo qual estava passando a família presa no local, valendo-se do uso da força. Atendendo às ordens de seus superiores, apesar do risco da empreitada, o cabo acabou por disparar sua arma, atingindo o assaltante, mas também ferindo a refém Adriana, que, mortalmente ferida pela bala que a atingiu, acabou por morrer no hospital. Vale salientar, segundo o policial consultado, participante da ocorrência, que a arma empregada pelo *sniper* tratava-se de um fuzil altamente perfurante, utilizado em guerras para perfurar blindados, e naquele caso, particularmente impróprio para ser utilizado em reféns. A PM de São Paulo passou a utilizar armamento pesado no ano de 1969, sob orientação do Exército para reprimir a guerrilha urbana (BARCELLOS, 2002, p.44), e após o fim da ditadura acabou por definitivamente incluir tal armamento em seu arsenal como apanágio da cultura bélica da força e da sofisticação armamentista para a atividade policial.

Segundo o policial civil ouvido, que participou da ocorrência, após terem matado um dos criminosos, os policiais militares invadiram a casa de Pedro Caringe e executaram a mulher que acompanhava o criminoso baleado com Adriana, dentro do banheiro da residência. O desastre da operação acabou resultando na instauração de um inquérito policial militar, além de ter tomado a atenção da mídia nacional durante vários meses.

*“Foi tudo cagada do pessoal da PM, que não esperou terminar a negociação”*, disse o policial civil entrevistado na pesquisa realizada nesta dissertação. Segundo ele, a chance de aparecer para as câmeras de TV como polícia salvadora fez com que o Tenente Mascarenhas tomasse a atitude de acionar seu pessoal para que usasse a força no caso narrado acima, acabando por matar uma das vítimas que os policiais pretendiam salvar. O conflito de ingerências entre policiais militares e civis, ambos sujeitos a comandos diferentes, que não se acertaram quanto à ação mais eficaz a ser realizada, acabou por produzir mais uma triste vítima das estatísticas policiais: a vítima do conflito entre as polícias.

Mas para compreender as raízes históricas dos conflitos e desacertos entre policiais é necessário observar o surgimento dessas corporações, para então verificar os mecanismos de poder que estão por trás desses conflitos.

## **1.1.O SURGIMENTO DA POLÍCIA**

### **Antecedentes Históricos:**

A primeira palavra que remonta ao termo polícia foi encontrada na Grécia Antiga, constituindo-se na *politeia* grega. Para Platão e Aristóteles a *politeia* seria o agrupamento de leis e regras que regeriam a administração da cidade grega. O cumprimento dessas leis seria assegurado por seus guardiões, ou seja, os reis ou administradores encarregados da manutenção da ordem pública, da moralidade, da salubridade e da regularidade dos abastecimentos.

Á medida que foi sendo consolidado o Estado Grego, no âmbito da cidade a função policial passou a se distinguir das funções sociais, militares ou judiciárias. Daí surgir distinção entre “autoridade de polícia” e “força de polícia”. A primeira correspondia ao poder político representado no soberano, donde emanariam as leis e regras destinadas à manutenção da ordem na polis grega. A força de polícia consistiria no corpo de súditos encarregados de fazer cumprir os mandamentos do soberano. As polícias helênicas eram múltiplas, de pouca profissionalização e pouco coordenadas, compostas por cidadãos encarregados da proteção de bens públicos, vigília das águas, portos e reservatórios de cereais. Tinham também a incumbência de contenção de revoltas e fugas de escravos. No trabalho de vigília dos mercados, a função policial assegurava a fruição do comércio e o controle de mercadorias.

Em Roma absorveu-se a tradição ateniense surgindo um modelo de organização policial inspirado no modelo grego. Chegou-se a época da *polizia* romana, conceituada na base de dois fundamentos: a) *imperium*: poder coercitivo do Estado; b) *potestas*: a manifestação concreta da ação administrativa do Estado, legitimada, se fosse o caso, ao uso da força.

Desde o período grego até a vigência da Lei das Doze Tábuas em Roma não competia à organização policial a proteção de interesses individuais ou privados. Era competência do Judiciário a primazia da defesa e manutenção dos interesses particulares através de seu corpo de pretores. Portanto, na ausência de uma força organizada de caráter preventivo na proteção do cidadão romano, e na ausência da aplicação pelo Estado de punição a infratores de interesses individuais, competia às vítimas e suas famílias tanto a prisão quanto o acompanhamento de acusados de crimes aos magistrados, e a posterior execução de eventuais sentenças condenatórias proferidas em processos criminais.

Foi no império de Augusto que surgiu em Roma uma polícia suficientemente organizada, graças à criação do cargo de *praefectus urbis* (prefeito da cidade). Esse novo administrador tinha por incumbência manter a ordem nas ruas, tomando as providências na promoção de ações penais contra acusados de crimes, podendo dispor de um corpo policial organizado, encarregado de fazer cumprir os mandamentos do governante. Surgem os *vigilas*, guardas subordinados ao administrador, exercendo a função de patrulhamento das ruas, como também aparecem os *stationarie*, funcionários localizados em um ponto fixo, funcionando como um departamento de polícia de bairro.

O crescimento e organização do aparato policial também tinham relação com o crescimento de Roma e as mudanças sóciopolíticas que vieram em consequência. Passando a contar com mais de um milhão de habitantes, Roma passou a contar com centenas de habitantes vindos de outras regiões do Império, com culturas extremamente diversificadas. Com a crise de abastecimento por que passou a cidade, agravada pelas divisões étnicas, religiosas e culturais entre seus habitantes, geraram-se imensos bolsões de pobreza, atraindo agitações populares e conflitos sociais. A lentamente burocratizada e centralizada polícia romana é chamada então ao papel de contenção de distúrbios, papel que virá a ser desempenhado no decorrer de toda a história por outros aparelhos policiais.

Com a queda do Império Romano e a passagem para a Idade Média, a atividade policial se descentralizou, fragmentando-se na sociedade feudal, marcada por uma extrema diversificação nas suas dimensões políticas, econômicas, jurídicas, sociais e culturais.

A vida do homem feudal é marcada por um cotidiano de violências, pilhagens, guerras e distúrbios onde o rei associa-se aos senhores locais para conter a criminalidade. Posteriormente, saem a figura dos crimes de homicídio como padrão de criminalidade para os crimes contra o patrimônio, o que suscita uma reforma paulatina da política do castigo (FOUCAULT, 1987, p.65), em que aos senhores de terra são conferidas atribuições judiciarias e coercitivas, uma vez verificada uma nova cultura de ilegalidades. É a passagem de uma criminalidade de sangue para uma criminalidade de fraude. A modernidade foi pautada pela mudança da qualificação e intensidade dos crimes e respectivos castigos. Esse redimensionamento da criminalidade é marcado pelo desenvolvimento da produção, pelo aumento de riquezas e propriedades, onde se observa a diminuição dos crimes contra a vida e o aumento de crimes contra o patrimônio, o deslocamento das práticas ilegais dos delitos de sangue para os delitos de fraude, com a organização do crime em quadrilhas, e a sofisticação das práticas delituosas. Enquanto isso, no feudalismo, a população camponesa passava a render sua subserviência aos senhores feudais, em troca também de proteção. Consolidava-se na Baixa Idade Média todo um corpo de magistrados na cidade a serviço do rei, e no campo o senhor feudal é ao mesmo tempo o juiz e a autoridade policial.

Inicialmente as sanções penais correspondiam mais a uma compensação financeira à vítima, as punições mais graves vinham na forma do martírio e o sistema de produção de provas consistia nos ordálios ou duelos, patrocinados pela Igreja. Mas quando aumenta a intensidade de crimes e sua gravidade, quando o contingente de riquezas e mercadorias passa a ser objeto de práticas delituosas, a Igreja passa também a anuir com um maior rigor nas punições que não correspondessem tão somente aos martírios, aplicados outrora pelo soberano. Agora, a punição iria traduzir-se em prisões duradouras e até perpétuas, tornando-se o expediente do confinamento como forma mais eficaz de docilização do infrator e de sua retirada do convívio social. Surge a figura do procurador, representando o rei (o corpo do Estado, o corpo político), que também passa a ser parte atingida e não mais somente a vítima individualizada e o conceito de infração, como uma prática que não implica somente em lesão à vítima, mas também em ofensa ao Estado, uma lesão praticada contra a sociedade, contra o interesse público (FOUCAULT, 1996, p.66). O aparato policial e judiciário será apoderado

pelo rei para aplicar uma nova economia do castigo, uma nova tecnologia do poder encerrada na atividade policial e na prisão.

Na Inglaterra os clãs organizam-se, respectivamente, pelo tamanho em *tythings e hundreds*, onde a própria comunidade aldeã é encarregada de capturar os criminosos e levá-los a julgamento na instância judiciária mais próxima. Mais tarde seria através da figura do *sheriff*, instituído para representar a Coroa, a quem seria confiada a tarefa de administração das ocorrências criminais encaminhadas pelos *hundreds* locais, podendo aplicar sanções cabíveis ao delito cometido. Os ingleses nesse período já demonstravam uma aversão ao modelo de organização policial centralizado, preconizado inicialmente pelos romanos e depois assimilado pelos franceses.

Na Europa Continental na mesma época vê-se o surgimento de milícias, confrarias, associações e guildas, responsáveis pela segurança local, assumindo a proteção dos bens da Igreja, como também resguardando a locomoção de comerciantes e peregrinos, assediados rotineiramente por salteadores, cuja principal atividade era a pilhagem de mercadorias e atos de violência contra transeuntes nas estradas da Europa medieval. Surgem os *landfriedenseinungen* na Alemanha, com o apoio do imperador e as benções da Igreja, que constituíam-se de milícias encarregadas de promover a paz pública (entendida como a proteção de bens e pessoas da igreja). Na França apareceram os “encapuzados de Pux-en-Velay”, voluntários encarregados da proteção de viajantes e extermínio de assaltantes a peregrinos. Na Espanha formam-se as *hermandades* encarregadas de proteção aos comerciantes, como também na defesa dos habitantes contra arbitrariedades de senhores locais que desafiavam a Coroa.

As atividades de policiamento no período posterior ao Renascimento, tem caráter eminentemente privado, revelando a preocupação da emergente classe burguesa em proteger seu patrimônio. Essa apreensão da burguesia em ascensão era justificável em uma realidade geográfica preponderantemente rural, com níveis de pobreza extremos, onde os considerados vagabundos, mendigos, ociosos e andarilhos eram pouco a pouco expulsos das cidades e ocupavam as estradas e trilhas, realizando escaramuças para obter algum dinheiro e vender as mercadorias roubadas. Somadas as pilhagens, registravam-se ocorrências de inúmeras brigas de vizinhança e rixas entre aldeias rivais, que quase constantemente geravam homicídios e danos patrimoniais. No lugar do senhor feudal as confrarias surgiram como um movimento oriundo da própria burguesia, legitimada ao uso da força seja pela igreja, que começava a

sentir em seu próprio patrimônio os efeitos da criminalidade do período, seja pelo rei, interessado no enfraquecimento do poder dos senhores feudais e na consequente centralização política em torno do monarca.

O fortalecimento do aparelho monárquico na Idade Moderna terá seu maior referencial na França, onde o poder de estado do monarca irá ser alicerçado pelo judiciário e pela polícia e os curiosos expedientes das *lettre-de-cachet* (FOUCAULT, 1996, p.95), que eram ordens emitidas pelo rei relativas a uma pessoa determinada, obrigando-a a fazer qualquer coisa. As *lettre-de-cachet* antes de serem um expediente coercitivo utilizado pelo monarca consistiam em aprovações da comunidade a um instrumento de poder da monarquia absolutista, pois eram concebidas mediante pedidos formulados pelos súditos diretamente ao rei, direcionados a solucionar controvérsias interpessoais, tais como: adultério, disputas entre famílias, comunidades religiosas interessadas em banir elementos indesejáveis, aldeias insatisfeitas com suas lideranças. Essas ordens reais eram cumpridas pela polícia que muitas vezes encaminhava o destinatário à prisão. Eram considerados instrumentos da arbitrariedade real, mas que eram solicitados de baixo, pela comunidade que reivindicava controle para si mesma, geralmente em prol de uma moralidade defendida pelo grupo. A relação entre moralidade e penalidade na construção de um modelo policial e repressivo, portanto, virá desde muito cedo nas sociedades modernas, que passarão a ser definidas sob a égide do controle como sociedades disciplinares, conceito que será mais bem abordado no decorrer deste estudo.

#### **Os modelos de policiamento militar e policiamento civil:**

As primeiras polícias públicas na Europa, compostas por súditos da Coroa, recrutados e nomeados pelo rei para o exercício da atividade policial remontam ao surgimento da “*marechaussé*” (polícia montada) na França, da “*santa hermand*” na Espanha e da “*somatent*” na Catalunha. Na Inglaterra a figura do *sheriff* aparece como representante local do poder do rei, encarregado das funções policiais e judiciárias, zelando pela ordem e bom funcionamento dos *tythings* e *hundreds*. Eram comuns os erros judiciários, a corrupção e os abusos de autoridade dos xerifes, pois eram eles também encarregados de atribuir multas às infrações penais cometidas, além dos tributos que recolhiam, recebendo como remuneração parte da receita coletada em percentuais variáveis, remetendo o resto ao tesouro real. Esse período de corrupção policial foi bem retratado na literatura, através do célebre personagem

Robin Hood, que em suas escaramuças desafiava o poder do xerife de Nottingham, autoridade policial local.

A “*marechaussé*” surge na França pela necessidade em tempos de paz de reprimir a deserção e a formação de mercenários nos exércitos, uma vez que findas as guerras os soldados não dispunham mais de meios de subsistência. Para evitar a pilhagem do território por esse contingente armado e desocupado o rei João III, conhecido por “João, o bom”, criou em seu reinado (1350 a 1364) um corpo de cavalaria, cujos integrantes eram inicialmente denominados de “*marechais*”, encarregados de caçar os desertores e mercenários no território francês, assumindo a função de polícia permanente na zona rural. Esses cavaleiros viriam a reprimir, outrossim, violências coletivas e individuais, vindo a se territorializar em seguida, através da fixação de sedes administrativas dos contingentes pelas regiões da França.

A “*santa hermand*” surge no final da Idade Média na Espanha, composta por dois mil homens e uma companhia de arqueiros em cada cidade, encarregada da perseguição e entrega à justiça de criminosos acusados de práticas de ilícitos graves. Em 1835 seria substituída pela “*guardia civil*” espanhola.

Na Catalunha as antigas elites locais criaram um grupo de homens armados com a função de polícia local, com praticamente as mesmas atribuições da “*santa hermand*”. São os “*somatent*”, que virão a ser diluídos no fim do século XVIII e substituídos por uma corporação conhecida como “*los mozos de escuadra*”. Esta organização viria por sua vez a fundir-se com a guarda civil em meados do século XIX.

A profissionalização, especialização e centralização passam a se constituir em atributos da organização policial com a volta do poder político centralizado no rei e o aumento da urbanização no solo francês. Viria esse novo corpo policial a se tornar o embrião da polícia moderna. Enquanto que a *marechaussé*, a partir do século XVIII (1720), territorializava-se em toda a França, dividindo-se em brigadas de cinco homens por cada localidade da zona rural, em 1667 é criada a “Tenência Geral de Paris”, exercida pelo tenente geral de polícia, designado pelo rei para organizar a repressão da criminalidade na capital do reino. Além de reprimir os indivíduos considerados nocivos, o tenente geral era encarregado da guarda dos mercados, da vigília dos hotéis e quartos de aluguel por onde andavam estrangeiros e transeuntes em geral; como também lhe competia a censura dos meios de comunicação através do controle do “estado de opinião”, fiscalizando gazetas e livrarias. O tenente geral de polícia contava com um quadro hierarquizado de subordinados composto por

comissários nos distritos e inspetores nos bairros. Atuavam esses funcionários à paisana, podendo agir secretamente utilizando-se de uma rede de espiões e informantes. A atividade dessa polícia era eminentemente inquisitorial e judiciária, visto que os comissários de polícia acumulavam os papéis de investigadores, mediadores e juízes de paz ou instrução. Era comum o uso da violência através da tortura ou da trama como métodos para identificar suspeitos de crimes comuns ou indivíduos perseguidos pelo rei, considerados como agentes de subversão.

Com a Revolução Francesa e o advento do período napoleônico, não obstante a ruptura com o modelo de organização estatal do antigo regime, a estrutura do aparato policial francês permanece quase como inalterada. A antiga *marechaussé* passa a se chamar *gendarmerie* em 1791, passando a ser constituída não apenas de nobres, mas integrando também em sua composição integrantes das camadas populares. Subsiste, entretanto, as características básicas da corporação; tais como o militarismo, a consequente centralização das decisões internas e o caráter nacional.

O modelo de organização policial francês doravante passa a servir como inspiração para diversos países do continente europeu, interessados em ter uma polícia igualmente bem armada e militarizada, a fim de suprimir os conflitos locais. Assim, na Holanda, onde somente havia corpos de polícia municipais, as corporações fundam-se numa só, adotando um modelo semelhante ao da gendarmerie francesa, idealizada por Joseph Fouché. A Bélgica adota postura semelhante. A Prússia cria uma gendarmaria em 1812, enquanto o reino de Piemonte o faz em 1816. A Espanha cria seu corpo de “*carabineros*” em 1818, inicialmente como polícia de fronteira e aposteriori como polícia preventiva. Os gregos, após sua independência dos turcos em 1829, criam em 1833 uma gendarmaria para combater o crime nas montanhas, diversa da única polícia urbana existente que scmente atuava nas cidades. A Itália vê surgir seu corpo de carabineros em 1814, criado pelo rei Vítor Emanuel II, com o objetivo de proceder com a manutenção da segurança no interior do estado e no campo, assim como competia a guarda da segurança pública a execução do policiamento nas cidades. Essa guarda de segurança viria a se constituir na atual “*polizia di stato*” italiana.

Na Inglaterra, percebeu-se um processo de formação de uma polícia pública organizada bem mais tardio que no continente. A exígua recepção do direito romano em terras anglo-saxônicas e pela relação menos conflituosa mantida entre o monarca e os fidalgos ingleses, uma vez que era mantida a obediência e respeito da aristocracia rural para a Coroa, culminou na manutenção durante séculos de uma estrutura em que o poder político central do

rei era resguardado; mas, em compensação, conferia este em troca uma maior autonomia administrativa aos feudos, mantendo-se uma atividade policial de caráter privado, mantida pelos senhores locais, organizadores dos *tythings*, que agiam em colaboração ao *sheriff*. É importante salientar que na Inglaterra e em suas colônias o policiamento do tipo militar nunca foi propriamente institucionalizado. Encontram-se registros de raras ocasiões de implantação de um policiamento militar em solo inglês (BAYLEY, 2001, p.54) na época de Cromwell (1655 a 1657) e nos Estados Unidos, na preservação da ordem na província do Mississipi no século XIX. Esses efetivos policiais foram criados para conter grandes rebeliões e insurreições, e não raro eram partícipes de conflitos sangrentos entre essas corporações e as milícias formadas em apoio ou repúdio ao governo estabelecido. Com o fim do período republicano na Inglaterra, logo deixou de cessar a atividade dessa polícia militar, passando a atividade policial a ser desempenhada novamente pelos xerifes ou delegados<sup>2</sup>.

A noção de polícia moderna como um contingente de homens armados e uniformizados, recrutados e remunerados pelo poder público ganha força na Londres do século XIX, ante o aumento da criminalidade, a ineficácia do sistema penal e a insatisfação dos magistrados ante o sucessivo e alarmante número de crimes que assolavam a capital britânica. Eram comuns os furtos, roubos e fuga de criminosos das penitenciárias pela ausência de agentes oficiais encarregados de dar aplicação às leis penais desde o século XVIII. Nesse período, os irmãos Fielding (Henri e John Fielding), célebres magistrados londrinos, dão encaminhamento as suas idéias de um corpo policial organizado, liderando uma campanha em favor da reforma policial. O que resultou na publicação em 1751 da obra: “Investigação sobre as causas do aumento dos roubos”. Essas autoridades judiciárias passaram a remunerar com prêmios a captura de criminosos, através de recursos oriundos de fundos públicos, dando a oportunidade de voluntários trabalharem na cidade em sistema de rodízio, nas tarefas de policiamento. Finalmente, em 1829, é criada a “*constable metropolitan police*”, ou simplesmente MET, também conhecida como *Scotland Yard* (devendo esse nome ao antigo palácio onde se alojavam os reis da Escócia quando vinham em visita à corte da Inglaterra, cuja edificação viria a ser o primeiro quartel-general dessa nova polícia). Essa

---

<sup>2</sup> “Uma forte razão para a participação militar contínua no policiamento em todos os lugares foi a necessidade de se lidar com erupções prolongadas, severas ou generalizadas de violência cometidas por um grande número de pessoas. Mas a especialização eventualmente também prevaleceu nesse caso, de modo que, por volta do século vinte, a intervenção militar para ajudar a polícia civil havia se tornado rara. Este ano final de exclusão da força militar do policiamento seguiu padrões diferentes de lugar para lugar. Envolveu um jogo entre três forças: exército, polícia e milícia. (Bayley, 2001,Capítulo 2).

agremiação fardada, porém não militarizada, e, sobretudo, desarmada, constituiu-se no primeiro corpo organizado de agentes públicos, recrutados, profissionalizados e remunerados pelo poder público, nos moldes do modelo idealizado pelo legislador britânico Robert Peel, com a tarefa de exercer o papel da nova polícia em solo londrino. A organização e filosofia de trabalho dos constables londrinos era em muito diferenciada do modelo policial francês; uma vez que a recomendação do parlamento inglês era de que a nova polícia inglesa deveria ser profundamente diferente da polícia da França, conhecida na época, segundo seus críticos, por sua truculência e desrespeito ao cidadão. A polícia londrina era de natureza civil e não militar, com guardas uniformizados de cartola, apito, sobrecasaca, cassetete e um par de algemas, sem armas. O policial londrino, refletindo o cavalheirismo do aristocrata inglês, deveria ser sempre cortês com o cidadão, usando a força não mais do que necessário. Apesar de remunerados pelo Estado os constables ainda eram pouco profissionalizados e seus integrantes somente viriam a receber o salário médio de um operário qualificado no final do século XIX.

Além da necessidade de uma polícia melhor remunerada, surge uma preocupação pelo aumento da especialização da polícia e por uma atividade não somente preventiva, mas também de investigação criminal. Assim, observou-se que em formações policiais fortemente militarizadas, centralizadas e burocratizadas, marcadas por uma sólida divisão interna de trabalho, impedia-se o surgimento de um corpo de policiais policompetente, com qualificação e capacidade de iniciativa para realizar trabalhos que importavam na descoberta de autoria de crimes sem implicar, necessariamente, no emprego do uso da força. Já no ano de 1684 na Dinamarca e em 1709 em Paris, demonstrava-se a preocupação com a formação de uma polícia criminal especializada em investigações, quando surgem então os cargos de inspetores, criados para auxiliar os comissários nas investigações.

É a Áustria que irá despontar como pioneira na formação de uma polícia criminal, quando na segunda metade do século XIX, suprime-se a polícia militar organizada nos moldes franceses e cria-se uma polícia de guardiões uniformizados, mas com estatuto civil. A polícia secreta por sua vez transforma-se progressivamente em polícia criminal. No final do século, é realizado em Viena o Segundo Congresso Internacional de Polícia Criminal, que lançará as bases para um movimento de cooperação internacional que dará origem a Interpol.

Atualmente, os principais corpos policiais europeus apresentam em cada país conformações distintas, mas apresentam traços em comum quanto ao caráter militar ou civil de seus contingentes, além de serem em algumas regiões nacionais ou locais. Países da

Comunidade Européia como a França, Itália, Luxemburgo e Portugal, detém polícias nacionais, possuindo uma polícia de caráter militar subordinada ao ministério da defesa, e outra de caráter civil subordinada ao ministério do interior. No Reino Unido, Alemanha, Holanda, Dinamarca e Irlanda, as polícias são locais, espalhadas em vários departamentos (com exceção da Alemanha, que além de possuir 3 polícias federais, detém 15 polícias locais, algumas militares outras civis), todas de caráter civil. Além disso, existe a peculiaridade da organização policial na Bélgica, que possui uma polícia militar (gendarmaria nacional), subordinada ao ministério da defesa, uma polícia civil judiciária, vinculada ao ministério da justiça e 2.359 corpos de polícias locais, de caráter civil. A *New Scotland Yard* britânica possui vários departamentos de polícia metropolitana e um vasto corpo de inspetores, cuja sede atual localiza-se atualmente nas torres da Victoria Street em Londres.

Os países periféricos ao velho continente, ex-colônias europeias, virão a organizar seu aparato policial nos moldes dos modelos da polícia da Europa, seja adotando o padrão de organização policial continental tipicamente francês (caso de países latino-americanos como Argentina, Brasil e Chile) ou baseando-se no caráter civil da polícia britânica (Estados Unidos e Canadá).

#### **A influência do modelo policial francês na formação da polícia no Brasil**

Viu-se que a organização policial francesa revelou-se durante séculos como uma corporação apêndice do exército nacional em sua origem e como modelo de organização centralizada e profissionalizada, modelo esse seguido por diversos países do continente europeu, notadamente na Espanha, Itália e Bélgica.

A *marechaussé*, composta por soldados a cavalo, dispunha de uma pequena remuneração para seus soldados, compostas por um soldo suficiente apenas às necessidades básicas do consrito. Recebia também o integrante da corporação uma pensão ou aposentadoria no final de seu tempo de serviço, funcionando como garantia de sobrevivência até o fim de sua vida.

Os alistados no corpo policial permaneciam internos nas tropas ou sedes do distrito onde a polícia operava, totalmente alheios à vida civil e distanciados de seus familiares ou pessoas de seu círculo íntimo. Prevalecia, portanto, a regra de convivência na caserna, sujeito o policial a um cotidiano de uma corporação hierarquizada, disciplinada e extremamente rigorosa em seus regramentos de conduta. Compor a *marechaussé* representava a constituição

imediatamente de um atributo nobiliárquico e quase um título de nobreza. Com a Revolução Francesa e a posterior ascensão de Napoleão a já chamada gendarmerie viria a integrar em suas brigadas membros da burguesia ascendente ao poder, como também das camadas sociais mais empobrecidas do tempo da revolução, que irão constituir o grosso do regimento gendarme. Em 1791, pela influência da Revolução, será publicada a legislação conhecida como “Lei de 3 do Brumário”, cuja parte definida como Código dos Delitos e das Penas, irá conceituar a polícia como uma instituição que tinha por finalidade manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança individual, classificando-a em polícia administrativa e polícia judiciária. A partir desse momento, quanto à sua organização, consciência de seu papel institucional e filosofia de atividade policial, a gendarmerie irá manter sua estrutura até os dias de hoje.

Justifica-se historicamente a formação de estruturas militares de organização policial pela necessidade de poder político em buscar a unidade nacional em torno da figura do rei. A atuação de efetivos fortemente armados e coesos como os exércitos na contenção de distúrbios sociais e na repressão aos senhores de terras, questionadores do poder absoluto do monarca valerão como mecanismos extremamente úteis ao governante na manutenção e fortalecimento do poder central. A força desses efetivos irá se estender pelas colônias, tendo em vista a necessidade de ocupação e manutenção de terras conquistadas, num processo de organização administrativa concomitante com a expansão do capital mercantil (FERNANDES, 1973, p.32).

Com a consolidação da burguesia como elite do poder político, a organização policial militar, até então mantida como exército interno à disposição do rei, servirá como novo mecanismo de manutenção do poder estatal, agora como instrumento de regulação a serviço do interesse da maioria pactuado no contrato social. Assim como o direito, a força policial transforma-se em mecanismo de regulação a serviço das relações de poder, calcando sua atuação na repressão de conflitos nos ditames da vontade geral.

Como afirma Boaventura Santos (SANTOS, 2001, p.121) a recepção do direito romano na Europa da Renascença, sobretudo com o papel relevante desempenhado pelos comentários dos glosadores na Itália e na França, reforçou na classe burguesa dominante após a Revolução o discurso da “boa ordem”, da manutenção da paz social e na defesa da segurança individual fundada nos pressupostos do pensamento liberal do direito à vida, liberdade e propriedade como releitura da harmonia política e social defendida pela *pax*

*romana*. A atuação das classes ditas suspeitas ou perigosas, responsáveis pelos roubos, pilhagens e formas de violência ofensivas aos direitos de liberdade e propriedade teriam que ser reprimidas através da força, através da atividade de corpos policiais fortes, bem armados, legitimados ao uso da força devidamente aplicada ao descontrole das massas miseráveis e criminosas, diferentes do ideal burguês de indivíduos laboriosos, proprietários de bens, cumpridores das leis e detentores do capital acumulado, produto legítimo de seu trabalho. A manutenção da gendarmerie como polícia nacional se deu por sua eficácia na contenção de distúrbios sociais e na resposta aos interesses da nova e emergente classe dominante burguesa, que acabou por se acomodar à centralização do poder político patrocinada pelo monarca, enfraquecendo o sistema de segurança privada montado pelos senhores de terras, no período feudal.

A leal prestação de serviços à classe dominante, além de sua eficácia como corpo policial devidamente disciplinado, fortemente armado e sua precisão na solução de conflitos pelo uso da força, revelou ser a organização policial de cunho militarizado uma autêntica polícia de estado. A acomodação da vontade política no decorrer do tempo e do espaço, marcando uma ausência de reforma no aparato policial é frequente nos estados, considerando a eficácia da ação de organizações militarizadas no combate a conflitos sociais. A acomodação do poder político culminou com a manutenção de estruturas policiais militarizadas no curso da passagem histórica dos estados totalitários para estados democráticas. Na medida em que se consolidava o moderno estado-nação, a gestão privada dos conflitos sociais perde sua razão de ser e os modelos de organização policial de outrora passam a ser exportados aos países que ainda não dispunham de aparatoss policiais organizados.

É o que ocorreu no Brasil com a vinda da família real portuguesa no período colonial. Nos primórdios do século XIX, a atividade policial no país encontrava-se restrita à aplicação de sanções a infratores pelos senhores de engenho e pelos coronéis, que dispunham de capitães moros cujas funções confundiam-se entre atributos administrativos, policiais e judiciais. Como na Europa do período feudal, eram os donos de terra que estabeleciham a segurança de seus próprios domínios. Na chegada de Dom João VI, havia no país exércitos regulares compostos por corpos permanentes, milícias e ordenanças, que atuavam na defesa das fronteiras do território. Com a presença em solo brasileiro do monarca português, passaram esses corpos militarizados a atuar também como polícia da colônia, na defesa

interna, reprimindo conflitos desencadeados pelos índios, contendo rebeliões nas províncias, coibindo desordens, promovendo ataques a quilombos e prendendo criminosos.

Proclamada a independência, no período do Primeiro Império é criada em 1831 a Guarda Nacional, inspirada visivelmente no modelo de organização policial francês. A antiga composição dos efetivos militares da França Absolutista (a *marechaussé*), acabou por tornar-se referencial a todos os reinos do continente europeu. O advento da Revolução de 1789 e a posterior chegada ao poder de Napoleão na França mantiveram inalterado o espírito da corporação militar francesa que veio a se chamar *gendarmerie*. O modelo de organização política, administrativa, econômica, jurídica e militar do império de Napoleão serviu como inspiração para a formação do aparato policial e do direito penal no Brasil. O Código Criminal do Império, criado em 1830, e o Regulamento 120, em 1842, estabeleciam princípios e diretrizes da Polícia Administrativa e da Polícia Judiciária que eram uma franca alusão aos modelos de policiamento da legislação francesa (PITOMBO, 1987). A Guarda Nacional, com estrutura militarizada, hierarquizada e centralizada, assemelhava-se em muito com a *gendarmerie* francesa, sendo considerada como corpo auxiliar do exército, encarregada do controle da criminalidade nas províncias. O Estado Imperial permitiu a criação de guardas municipais no Rio de Janeiro e em São Paulo, cabendo a esses efetivos o desdobramento das atividades policiais exercidas a nível nacional.

A Guarda Municipal de São Paulo ou Corpo Policial Permanente tinha, assim como a Guarda Nacional, caráter militar, encontrava-se aquartelada e era hierarquizada num corpo de praças e oficiais, detendo infantaria e cavalaria. Paralelamente a essa corporação na capital da província, foram criadas outras forças com atividades específicas, como a Companhia de Pedestres, a Guarda Urbana, a Guarda Local e a Companhia das Guardas Municipais encarregada do policiamento no interior. O Corpo de Bombeiros veio a ser criado em 1880, com organização e caráter semelhante às demais corporações.

Em 1891, no período republicano, todas as polícias locais da antiga província de São Paulo foram unificadas com a criação da Força Pública do Estado de São Paulo, mantendo seu caráter eminentemente militar, composta na época por 3.940 homens. A grande quantidade de homens armados sempre foi uma das características dos efetivos militarizados em São Paulo, em relação a outros contingentes existentes no período.

## **1.2.EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍCIAS NO BRASIL - A FORMAÇÃO DA POLÍCIA NO ESTADO DE SÃO PAULO:**

A polícia militar constituiu-se como principal aparição da força policial enquanto órgão componente da estrutura de poder do Estado em solo nacional (PIETÁ, 1997, p.16 – 21). Sua antigüidade como instituição é datada à época do Império, na formação da Guarda Nacional como tropa de elite a serviço da Coroa, e a formação no Rio de Janeiro e em São Paulo do Corpo das Guardas Municipais Permanentes em 15 de dezembro de 1831, na gestão do então presidente da província de São Paulo, o brigadeiro Raphael Tobias de Aguiar, que criou um contingente composto por cem praças a pé e trinta a cavalo. Este efetivo tornaria-se o embrião da atual polícia militar e a data de sua fundação é comemorada até hoje como a da fundação do policiamento militar em São Paulo. Como já foi exposto, tais corporações militares eram caracterizadas por uma organização semelhante aos exércitos, hierarquizadas e uniformizadas, com regulamento de caserna, com pelotões de infantaria e cavalaria na sua composição. Os governos locais criaram posteriormente diversas outras corporações militares de policiamento, com funções em áreas específicas, para executar os serviços de polícia na capital ou no interior do estado. Tempos depois houve a consequente unificação destas corporações militares em 1891, após a proclamação da República, quando a polícia militar passou a se constituir em um único contingente, denominado de Força Pública.

A corporação da polícia civil, por sua vez, originou-se ainda com a vinda de Dom João VI ao Brasil, com a criação da Intendência de Polícia da Corte, onde o intendente de polícia tinha atribuições de nomear representantes ou delegados em cada província, que tinham como seus subordinados comissários, representantes dos delegados em funções específicas designadas por seus superiores no âmbito de sua competência territorial. Era o intendente encarregado de administrar a atividade repressiva da polícia, na prevenção ao crime e na investigação e punição de delinquentes. A figura do intendente de polícia assemelhava-se com o cargo de tenente geral de polícia em Paris, inclusive na formação de seus auxiliares, atuando todos em trajes civis.

Com a proclamação da independência, foram criados os cargos de juiz de paz, que possuía atribuições policiais e também judiciais a atuar nos distritos, considerados como circunscrições onde eram fixadas as prerrogativas destes funcionários em determinado território. Os juizes de paz ocuparam o lugar dos comissários na organização do trabalho

policial, desempenhando funções que iam desde o papel de polícia preventiva, inibindo ações delituosas com sua presença nos distritos, até a atividade policial tipicamente repressiva, na investigação de delitos e prisão de suspeitos, solicitando, quando fosse o caso, o apoio de outras polícias. A função judiciária dos juizes de paz restringia-se ao julgamento de pequenos delitos, infrações de menor potencial ofensivo, consideradas como contravenções penais. Nesta época, na organização de pessoal que assessorava os juizes de paz, havia os inspetores de quarteirão (responsáveis pelo policiamento das áreas que constituíam as cidades ou localidades rurais), os escrivães e os oficiais de justiça.

Durante o Império as províncias passaram a ter na cúpula da segurança pública um chefe de polícia, que dispunha de delegados para representá-lo, nomeados pelo Presidente da Província, que poderiam, por sua vez, exercer as funções de juiz municipal, enquanto que os juízes de direito, bacharéis formados em Direito, eram encarregados das tarefas eminentemente judiciárias. A cada corpo de delegados havia também uma classe de subdelegados, aptos a exercer as funções de juiz de paz. De acordo com o tamanho das cidades poderia haver dois ou mais delegados, cada qual encarregado de um distrito específico. A todo este corpo de policiais eram facultadas as funções de polícia preventiva e repressiva, podendo realizar prisões, fazer coleta de provas e investigar os delitos, remetendo suas conclusões aos juízes de direito e aos promotores públicos.

Já nesse período, e como ocorre ainda nos dias de hoje, o governante facultava a toda esta estrutura policial encarregada do policiamento criminal ou investigativo, a possibilidade de requisitar a força pública, ou seja, a corporação policial militar para que assegurasse a atividade desta polícia judiciária, atuando quase sempre ambas as corporações em conjunto, no sentido de dar cumprimento as diligências e efetuar a prisão dos criminosos. Nas patrulhas e rondas efetuadas nas vilas, povoados e estradas, era comum a participação nas mesmas operações de policiais militares da força pública e dos delegados e subdelegados da intendência da corte, numa semelhante atividade de policiamento.

O período republicano da história do país foi marcado no que tange ao aparato policial em um sensível aumento de contingente na Força Pública e numa especialização acentuada de uma polícia distinta, de caráter civil.

A Força Pública do Estado de São Paulo, então idealizada e formada para ser uma corporação militar, passou a ter em seus quadros um efetivo de 14.079 homens, em 1924, o que contrastava com o contingente percebido no início do período republicano, que era de

3.940 soldados. Esta corporação contava nesta época com infantaria, cavalaria e artilharia, somando-se a isso um corpo de aviação, que passou a integrar a força em 1913. A corporação criada tinha várias semelhanças organizacionais com o modelo militarizado da polícia francesa, conhecida por “gendarmarie” (MONET, p. 50), pois era constituída de um corpo armado, militarizado, hierarquizado, aquartelado, centralizado e com rígida disciplina interna.

Com o fortalecimento da Força Pública no Estado de São Paulo e as convulsões políticas que passaram a assolar o país com a crise do poder na República Velha, insurgiram-se vários representantes do oficialato contra as velhas oligarquias cafeeiras que se revezavam no poder, já imbuídos dos ideais do movimento que viria a ser conhecido como “tenentismo”. Criou-se, então, na década de 20 a Guarda Civil; despedida da organização militar da Força Pública, encarregada do policiamento ostensivo na capital, o combate da criminalidade e as funções de polícia administrativa encarregada do trânsito, do policiamento nas escolas e logradouros públicos. Vale salientar que com o surgimento do tenentismo e o advento da Coluna Prestes um contingente expressivo de policiais afastou-se dos quadros da Força Pública para se integrar a movimentos revolucionários, que passaram a se alastrar no período sob a influência dos anarquistas, integralistas e comunistas.

O enfraquecimento da Força Pública do Estado de São Paulo e sua descaracterização de pequeno exército acabou por se consumar com a derrota das tropas revolucionárias, compostas por revoltosos do Estado de São Paulo, na Revolução Constitucionalista de 1932, quando o governo do presidente Getúlio Vargas destituiu esta força de sua aviação e artilharia, dando maior importância o governo local a Guarda Civil, esgotando a influência política e bélica da Força Pública em São Paulo, que passou a ser responsável pelo policiamento apenas no interior do Estado, ficando a Guarda Civil com o controle do policiamento na capital.

Pelos quadros apresentados a seguir (FERNANDES, 1973, p.20-21), poderá ser vista a evolução e as várias denominações dos corpos policiais da polícia militar e da guarda civil em São Paulo, ambos encarregados do policiamento ostensivo, desde o Brasil-Império até os dias atuais:

## POLÍCIA MILITAR:

### Períodos:

1832 – até a guerra do Paraguai  
durante a guerra do Paraguai  
1868-1891  
1892-1896  
1897-1901  
1901-1924  
1924-1969  
1969

### Denominações:

Corpo de Guarda Municipal ou Guarda Municipal Permanente  
Corpo Policial Provisório  
Corpo Policial Permanente  
Força Policial  
Brigada Policial  
Força Pública (unificada com a Guarda Civil)  
Força Pública  
Polícia Militar

## GUARDA CIVIL:

### Períodos:

1850-1854  
1875-1891  
1891-1892  
  
1892-1896  
1897-1901  
1901-1924  
1926-1969

### Denominações:

Companhia de Pedestres  
Companhia ou Guarda de Urbanos  
1) Força Policial Urbana  
2) Corpo Especial de Polícia Urbana  
3)Força Militar de Polícia (unificada com a polícia militar)  
Força Policial (unificada com a polícia militar)  
Companhia de Guardas Cívicos da Capital  
Força Pública (unificada com a polícia militar)  
Guarda Civil

## PERÍODOS EM QUE A FORÇA PÚBLICA ESTAVA UNIFICADA COM A GUARDA CIVIL:

### Períodos:

1891-1892  
1892-1896  
1901-1924  
1926-1969

### Denominações:

Força militar de polícia (sem comando geral)  
Força Policial (com comando geral)  
Força Pública (com comando geral)  
Guarda Civil

No âmbito da polícia judiciária, foi criada em São Paulo, em 1906, a Secretaria de Justiça e da Segurança Pública, encarregada de gerir um recém-formado quadro de profissionais remunerados, exercendo funções de polícia de caráter civil, ou seja, sem organização militar e sem padrões hierárquicos semelhantes aos exércitos, com tempo integral de serviço e cargos e classes definidos, encarregados do policiamento investigativo e repressivo. A estrutura era formada por delegados, escrivães e agentes de polícia. O cargo de delegado era provido somente por bacharéis formados em Direito. Estava constituída oficialmente no estado a polícia civil.

A segunda década do século XX foi marcada pelo surgimento das delegacias regionais e especializadas no âmbito da polícia civil. A exemplo do que ocorre até hoje em todo o país, e que será analisado em seguida, o surgimento destas delegacias marcou o aperfeiçoamento do aparato policial repressivo, criando-se nesta época as delegacias de ordem política e social, furtos e roubos, costumes e capturas.

A polícia judiciária advinda do Império passou a ser aperfeiçoada no Estado Novo, ganhando um caráter político na repressão de atividades consideradas subversivas e contrárias ao interesse nacional pelo governante. Isso se deu principalmente pela atuação do DOPS (Departamento de Ordem Política e Social), órgão da polícia civil, vinculado ao governo federal, cujo papel principal era a repressão de crimes considerados políticos, desbaratando grupos políticos proscritos pela legalidade ou clandestinos e prendendo seus componentes.

Vale salientar que, durante o Estado Novo, a subordinação da cúpula da segurança pública ao governante do estado era muito mais definida formalmente em lei, visto que as funções do aparato policial encontravam-se sob a fiscalização e a supervisão federal, vinculada ao governante do país.

O peso político maior na atuação da polícia civil deu-se no período da ditadura militar, em que se privilegiou na formação dos policiais que passaram a integrar essa organização ensinamentos baseados na doutrina da Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei nº 898, combinado com o parágrafo 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968). Passou-se a privilegiar métodos de investigação que empregavam a intimidação, através da censura e da tortura, como forma de reprimir a participação política dos opositores ao sistema, investindo-se em uma formação ideológica de combate a indivíduos considerados nocivos aos interesses da nação, conforme o discurso oficial, confundindo-se os interesses do

Estado com os interesses da sociedade. Desta forma, nesse período, é lapidar a afirmação do Delegado Sérgio Paranhos Fleury (SOUZA, 2000,p.33), encarregado do DOPS, que numa ocasião teria dito que passaria a tratar os crimes políticos como crimes comuns, pois entendia que quem fosse preso era bandido, independente da acusação. Era a cultura policial inspirada na doutrina de segurança nacional, onde era comum ler-se nas carceragens dos prédios onde permaneciam os presos políticos a lápide em frente às celas que continha a expressão: “*Contra a pátria não há direitos*” (SOUZA, 2000,p.29).

A polícia militar também passou a desenvolver na corporação uma ideologia de repressão às manifestações políticas e segmentos organizados de oposição ao governo, neste período, com a criação da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias Aguiar), que era constituída na época por um grupo de elite da polícia militar encarregado de operações especiais específicas e de maior complexidade. Politicamente, o surgimento da Rota serviu para incutir nos praças e na oficialidade da PM uma mentalidade de extermínio dos opositores do regime, formando-se subgrupos de repressão à guerrilha urbana, atribuída a grupos subversivos de esquerda. Note-se que na mesma década tornar-se-iam comuns na polícia civil os chamados esquadrões da morte, encarregados da execução de bandidos e desmantelamento de quadrilhas.

Com o retorno do período democrático no país após 1985, procedeu-se com a extinção do DOPS e a reavaliação das tarefas da Rota pela polícia militar no estado de São Paulo, sobretudo após duas décadas de denúncias sobre crimes e arbitrariedades praticados por integrantes desse grupo policial.

### **1.3. A POLÍCIA MILITAR E A POLÍCIA CIVIL DE SÃO PAULO PÓS 64**

#### **Surgimento da polícia militar e o papel desempenhado pela polícia civil no período pós-64**

Com o advento do golpe militar de 31 de agosto de 1964, passou o país por um período de longo totalitarismo, com o fechamento do congresso, a dissolução dos partidos políticos até então existentes, a implantação da censura aos veículos de comunicação e manifestações artísticas e, sobretudo, o início de uma repressão maciça aos adversários do regime que se instalara. A criação de um aparato policial organizado, adequado às políticas totalitárias ditadas pela elite militar que assumiu o poder, tornou-se a primeira prioridade do governo totalitário, sob a alegação de proteção dos interesses nacionais.

Passou a vigorar no país a Lei de Segurança Nacional, nos termos da Constituição Federal de 1967 (alterada pela Emenda Constitucional nº1), oriunda do Ato Institucional nº12, de 31 de agosto de 1969; donde sairia o Decreto nº 898, base de aplicação de um conjunto de normas que legitimava a repressão e o uso da força naqueles atos considerados nocivos ao interesse nacional. Como afirmara o conservador jurista Mário Pessoa (PESSOA, 1971,p.99), na época professor da cátedra de Direito Internacional Público na Universidade Federal de Pernambuco, a segurança nacional era responsabilidade de toda pessoa natural ou jurídica, consistindo na defesa externa e interna das instituições do país de atos que ameaçassem o poder estabelecido, e o regime por ele constituído. Notava-se uma especial atenção no combate ao inimigo interno, conceituado como grupos ou pessoas isoladas a serviço da subversão internacional, treinados em Cuba ou na União Soviética para atos de terrorismo, sequestros, assaltos a bancos e formação de guerrilhas rurais e urbanas. Para enfrentar a ameaça desses grupos organizados que, segundo o governo militar, ameaçavam a soberania nacional querendo transformar o país num satélite de Moscou, à mercê de uma ideologia alienígena, seria necessário dotar o Estado de um eficiente, bem equipado e estruturado aparato policial, para reprimir e extinguir definitivamente os focos de subversão.

A fusão dos antigos corpos policiais uniformizados do Estado de São Paulo, através do Decreto-lei nº 217, de 8 de abril, que extinguiu a Guarda Civil, passando seu efetivo a incorporar-se a antiga Força Pública, acabou por formar a polícia militar em dezembro de 1969. A Polícia Militar de São Paulo, que resultou dessa fusão, operante a partir de 1970, era vinculada diretamente ao exército nacional. As infrações militares praticadas pelos policiais militares eram julgadas na alçada federal; situação que perdurou até o advento da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que modificou a Constituição de 1969, que, por sua vez, instituía a competência dos estados em implementar tribunais militares na justiça estadual. Com o advento da Constituição democrática de 1988, o controle das polícias militares passou definitivamente para os estados (art. 144,§6º). A polícia militar paulista passou a exercer as tarefas de policiamento preventivo nos centros urbanos e no interior (o que era exercido anteriormente pela Guarda Civil e pela Força Pública, respectivamente), com um acréscimo de funções que iria definir sua atuação durante toda uma década: o papel de

auxiliar a repressão política do regime militar<sup>3</sup>. No Decreto nº 66.862, de 8 de julho de 1970, previam-se nos itens 14 e 15 do Capítulo II as atribuições da polícia militar:

*"Perturbação da ordem – Abrange todos os tipos de ação, inclusive os decorrentes de calamidade pública que por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas; a) entre tais ações, destacam-se atividades subversivas, preventivas e repressivas tomadas pelos governos estaduais; agitações, assaltos, roubos, sequestros, incêndios, depredações, destituições, sabotagem, terrorismo e ações de bandidos armados nas guerrilhas rurais e urbanas; b) as medidas preventivas e repressivas, neste caso, estão incluídas nas medidas de defesa interna e são conduzidas pelos governos estaduais, contando ou não com o apoio do governo federal.*

*"Grave perturbação ou subversão da ordem- Corresponde a todos os tipos de ação, inclusive os decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude, potencial e vulto: a) superem a capacidade de condução das medidas preventivas e repressivas tomadas pelos governos estaduais; b) sejam de natureza tal que, a critério do Governo Federal, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento dos Poderes Constituídos, a lei, a ordem e a prática das instituições; c) impliquem na realização de operações militares". (SOUZA, 2001, p.201-202).*

Com o advento da ditadura, a polícia civil paulista passou pelo maior fenômeno de modernização de sua estrutura. Antes do período ditatorial, quase duas décadas depois do Estado Novo, a polícia civil restringia suas atividades de policiamento ao patrulhamento através da antiga RONE (Ronda Noturna Especial ), substituta da Rádio Patrulha, que por vezes se confundia com as funções de policiamento preventivo exercido pelos corpos uniformizados, patrulhando as ruas atrás de bandidos procurados ( o chamado policiamento preventivo especializado); além do tirocínio de alguns investigadores, que por uma rede de contatos na criminalidade ( os chamados “trutas” ou informantes),investigavam a autoria de delitos. Com o recrudescimento da repressão política, passaram os policiais a ter contato com

---

<sup>3</sup> “O poder militar se tornaria cada vez mais amplo, irrestrito, senhor absoluto de tudo e de todos: Com o Decreto 667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei 1.072, de 30 de dezembro de 1969, o Exército passou a dominar as polícias militares, criando inclusive uma Inspetoria Geral, com comando de general, para supervisioná-las. Arquitetou-se o comando militar centralizado para a polícia em geral e para a subversão, em particular, tudo isso entre os meses de julho (data da unificação policial) e setembro (mês da criação da Operação

sofisticados métodos e equipamentos de espionagem e investigação graças ao convênio do governo brasileiro com as agências de repressão norte-americanas, interessadas no combate ao chamado terrorismo de esquerda. Passaram a ser promovidos cursos, e foram criados e dinamizados órgãos de informação e contra-informação, fornecendo apetrechos de comunicação e armamentos de última geração.

Na polícia civil nos anos 60 já era comum o extermínio de suspeitos ou criminosos procurados pelo Esquadrão da Morte, grupo ilegal formado por membros recrutados no interior da própria polícia. O delegado Sérgio Paranhos Fleury foi um de seus mais célebres líderes. E os atos desse grupo forammeticulamente investigados pelo Ministério Público, representado na época por procuradores como Hélio Bicudo, considerado um dos principais inimigos do esquadrão (daí residir desde essa época uma certa antipatia corporativa entre delegados de polícia e membros da classe do Ministério Público). Numa sociedade excludente e totalitária, atos criminosos feitos por membros desses esquadrões eram mesmo considerados louváveis por alguns integrantes das polícias e mesmo pelos governantes, pois, afinal; alguém estava pondo fim à vida de marginais, bandidos perigosos e arruaceiros que aterrorizavam a cidade (na visão de muitos integrantes da corporação) e que por isso, mereciam “levar bala”. Dadas as intensas dificuldades sofridas pelos procuradores de conseguir a condenação de réus (na sua grande maioria policiais civis) envolvidos com o esquadrão, e com o surgimento da Lei nº 5.941, de 22 de novembro de 1973 (popularmente conhecida por Lei Fleury) que assegurava a liberdade a acusados que fossem primários (sem condenação anterior transitada em julgado), é que a Constituição de 1988 enfatizou no art. 129, inciso VII, a função do Ministério Público de exercer o controle externo das polícias. O que gera ainda hoje algumas animosidades entre delegados e promotores, visto que o MP pode acompanhar e fiscalizar o trabalho da polícia, apontando irregularidades e representando contra as autoridades policiais por abusos cometidos no exercício do poder.

No período militar, ambas as forças policiais paulistas viriam a se vincular e receber os comandos de militares das forças armadas integrantes da antiga Operação Bandeirante, transformada em DOI-CODI (Destacamento de Operações e Informações do Centro de Operações de Defesa Interna) e o Centro de Informações da Marinha –CENIMAR. São Paulo vivenciou nessa época o período de maior integração entre as polícias e quase unificação de

---

Bandeirante). O Exército passava oficialmente a tomar conta de tudo que significasse segurança, pública e de Estado.” (Souza, Percival, pp. 201)

suas atividades no que tange à repressão política, considerando que ambas dirigiam seus esforços para o mesmo objetivo: a caça dos subversivos de esquerda, inimigos do regime, autores dos delitos que tinham motivação política ou ideológica. Os integrantes do exército, juntamente com o pessoal da polícia civil, tornaram-se responsáveis no final da década de 60 e década de 70 pela morte de 144 pessoas e desaparecimento de mais 125, envolvidas com a resistência armada ao regime militar (BARCELLOS, p.69). Revela-se aqui o trabalho típico de vigilância numa sociedade disciplinar sob a égide de um corpo político totalitário, que será melhor desvelado no capítulo que irá tratar da cultura policial.

Com o fim da ditadura militar e advento do governo civil as polícias tiveram que se adaptar aos novos tempos. O DOPS foi extinto e sua estrutura desmantelada, dando-se fim a muitos documentos e relatórios que, para aqueles que participaram do regime, poderiam ser comprometedores e frustrar os objetivos da Lei de Anistia, que deixava de responsabilizar criminalmente todos aqueles que de alguma forma foram atores no período ditatorial (torturados ou torturadores, terroristas e agentes do regime).

Mas não apenas a estrutura, mas também muitos dos que participaram das corporações policiais, doutrinados nos métodos e propósitos da Lei de Segurança Nacional ainda se tornariam parcela remanescente da antiga polícia do período ditatorial. O caráter governista da polícia, sempre dedicada e defensora das políticas do governo vigente, seja pela ausência de autonomia, seja pela legislação que ainda acomoda antigos dirigentes nos quadros de direção policial, seja pela sua própria natureza panóptica, destinada a sempre observar e reprimir, terminam por deixar nas corporações policiais muito do autoritarismo e das rivalidades entre as corporações que existiam antes mesmo do golpe de 1964.

### **Esquadrão da morte em São Paulo - a polícia civil compete com a PM: quem mata mais??**

Um impressionante relato histórico da atuação policial em São Paulo foi feito pelo ex-deputado e ex-promotor de justiça e jurista Hélio Bicudo. Em seu livro “*Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*”, o jurista descreve como um fator fundamental para a existência de um grupo de matadores e justiceiros dentro da polícia civil, o clima de rivalidade e franca disputa por ocorrências entre a polícia civil e a polícia militar (BICUDO, 1976, p.25).

A ROTA foi criada na vigência da ditadura militar na égide da política de caça a subversivos, agindo em operações especiais contra assaltos a banco (por vezes praticados por

grupos de esquerda). Com o passar do tempo, a ROTA passou a combater outros crimes, e começaram a surgir casos de extermínio, em que não raro os abordados estavam desarmados e não possuíam antecedentes criminais. Era a lógica de atirar primeiro e perguntar depois, criando centenas e centenas de cadáveres resultantes da ação policial do grupo. É célebre um caso de grande repercussão em 1975, em que policiais da ROTA 66 perseguiram um fusca azul no centro da cidade de São Paulo, confundindo os rapazes que estavam no veículo com possíveis suspeitos de furto e ao se aproximarem do carro, varreram de balas o veículo e todos os seus ocupantes, matando os estudantes Francisco Noronha, Augusto Junqueira e Carlos Ignácio Rodrigues de Medeiros, todos jovens de classe média sem antecedentes criminais. Apesar de desarmadas as vítimas, os policiais militares alegaram que tinham sido recebidos à bala pelos estudantes, chegando a depositar uma arma no local (BARCELOS, 2002, p.p.49-52). Posteriormente, as famílias das vítimas provaram no processo de homicídio em que foram acusados os policiais que a arma encontrada no carro tinha sido colocada no local pelos próprios policiais da ROTA, arma essa apreendida e utilizada em outro procedimento. Esse poderio da ROTA foi sensivelmente diminuído nos anos noventa no governo de Mário Covas, preocupado com as sucessivas acusações do Ministério Público, da OAB, das organizações de direitos humanos e da Igreja, de que o grupamento estaria matando indiscriminadamente cidadãos.

Nos anos 70 a cidade de São Paulo viu um ritmo crescente da criminalidade em que a ROTA já atuava maciçamente numa atividade repressiva onde, não raro surgiam cadáveres e mais cadáveres de supostos criminosos, vítimas da ação policial. A polícia civil, originariamente encarregada de inquéritos para apuração dos fatos criminosos e pelo registro das ocorrências policiais, viu-se pressionada pela mídia e pelo governo estadual, a responder às sucessivas críticas quanto à inércia do aparelho policial civil no estado. Na época, a eficiência policial era medida pela conduta enérgica de seus agentes, que não mediam intensidade no uso da força e de atitudes hoje consideradas abusivas e desrespeitosas dos direitos humanos, jogando todo e qualquer suspeito no “camburão”, quando não acertando as contas com o bandido no próprio local do crime, seja através da surra como expediente menos violador da integridade física, seja exterminando pura e simplesmente grupos de supostos criminosos.

Quanto à atuação da ROTA é válido realçar os relatos descritos pelo jornalista e pesquisador Caco Barcelos quanto à atividade desse grupo policial. Ainda hoje no imaginário

popular a ROTA é descrita como grupo de ação policial violento, mas eficaz, produzindo a falsa idéia de higienização social pelo extermínio dos “vagabundos”, dos bandidos que seriam uma espécie de câncer social. Inclusive nos discursos eleitoreiros de postulantes às vagas em cargos públicos ainda hoje é possível encontrar alguns candidatos que vez ou outra exortam a participação desse grupo policial como panacéia para o dito mal da criminalidade. Na atuação da ROTA pelas ruas de São Paulo contabilizou-se a descoberta de 274 pessoas mortas em supostos tiroteios com a polícia, no período de 1970 a 1975 (BARCELLOS, p.68). Esse período corresponde a cinco anos de existência da polícia militar de São Paulo desde que a Força Pública se fundiu com a Guarda Civil e demonstra um número de mortos superior ao dobro das vítimas do Esquadrão da Morte, surgido no mesmo período.

Em uma verdadeira cruzada contra os integrantes do Esquadrão da Morte, particularmente contra o delegado Sérgio Paranhos Fleury, pretenso chefe do grupo, o então procurador de justiça Hélio Bicudo narrou que, nos anos 70, durante a investigação da morte de um notório criminoso conhecido como “Nego Sete” (fato que catalisou a atuação do Esquadrão), Bicudo tomou conhecimento de rumores na polícia civil de São Paulo de que ele era considerado inimigo da polícia civil, pois advogaria a absorção da polícia civil pela militar (BICUDO, 1976, p.55). Hélio Bicudo, um profundo defensor do policiamento de natureza civil, logo descartou a boataria falaciosa sobre sua concepção de policiamento, afirmando ser um adepto fervoroso de uma polícia estritamente civil, baseada em estudos técnicos norte-americanos e por agentes da Scotland Yard britânica. O que incomodava os policiais civis na ótica do ex-procurador, era seu trabalho de combater a impunidade de policiais matadores dentro da corporação, liderados por um dos nomes caros ao regime ditatorial, como era o delegado Fleury.

A forma de atuação do Esquadrão da Morte consistia em enviar para o presídio Tiradentes supostos criminosos já marcados para morrer, sem que, em alguns casos, tivesse sido sequer estabelecida uma acusação formal. A isso se seguia à retirada do preso na calada da noite pelos policiais integrantes do grupo, e sua posterior execução; geralmente em alguma viela ou rua distante e deserta da periferia paulistana. Surgido inicialmente como um movimento de “justiciamento” de policiais civis mortos em confronto com bandidos nas ruas de São Paulo, o esquadrão passou a ser mesmo um grupo extra-oficial de concorrência com a PM, tendo um acréscimo na dita eficácia de sua ação no extermínio puro e simples dos “anormais”, daqueles considerados estranhos ao convívio social. O Esquadrão da Morte a

exemplo da ROTA pregava sua eficácia no aniquilamento da escória, dos esquecidos, dos parias sociais, daqueles que nem deveriam ter nascido pelo fato de não se enquadarem socialmente. Isto quer dizer que aqueles que tiveram a infelicidade de nascerem sem um berço abastado e em precárias condições de vida, seriam necessariamente suspeitos de comporem a escória, e assim como no caso da Favela Naval a ser descrito posteriormente, seriam passíveis também de destruição pelas forças policiais rivais do estado de São Paulo.

Mas após a Constituição de 1988, qual seria um exemplo emblemático de conflitos pautados por rivalidades entre as duas corporações policiais paulistas? A atuação de grupos específicos como o GARRA e o GAT talvez possam explicitar melhor essa dualidade conflituosa das ações policiais em São Paulo.

### **GARRA e GATE - Uma disputa de território**

Criado em 1976 em plena ditadura militar como um grupo de ronda e apoio ao extinto DOPS, o GARRA (Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos) recebeu este nome originalmente por ser responsável tanto pela repressão a roubos (entendidos aí os delitos comuns) quanto aos assaltos. À primeira vista parece no mínimo estranha ou redundante a aplicação dos conceitos roubo e assalto, tendo em vista que o Código Penal Brasileiro define claramente no capítulo referente aos crimes contra o patrimônio os delitos de furto (artigo 155) e roubo (artigo 157), entendido o primeiro como a subtração de coisa alheia e o segundo como subtração de coisa alheia mediante violência, o que caracterizaria o assalto. Entrevistado um delegado do grupo, este esclareceu a razão de ser da nomenclatura do GARRA dizendo que na época da ditadura, eram comuns os assaltos a banco praticados por grupos armados considerados subversivos, oriundos da guerrilha urbana e; o Exército, doravante, adotou a terminologia militar do assalto para configurar as ações criminosas praticadas por esses grupos subversivos. A nomenclatura ficou e permanece até hoje.

Progressivamente, segundo o policial consultado, o GARRA passou a ter autonomia própria de ação e passou a perseguir seu maior objetivo: suprir as lacunas da PM. A exemplo do GATE (Grupo de Ações Táticas Especiais da PM) o GARRA tornou-se um grupo de polícia preventiva ou repressiva, ou seja, policiais civis originalmente encarregados da investigação passaram também a compartilhar as rondas preventivas com a polícia militar. A principal justificativa para a atuação preventiva do GARRA seria a de, justamente, resolver problemas envolvendo policiais como F.M.C., que, assim como foi descrito na primeira parte

deste estudo, teve atrito com policiais militares no caso envolvendo uma colisão com seu veículo e a falta de identificação funcional, assim como problemas cotidianos envolvendo o cidadão comum e a PM.

Mas para compreender o centro da disputa entre policiais militares e civis no policiamento feito em São Paulo é importante mostrar a estrutura que deu origem a isso. O GARRA é hoje constituído por 5 (cinco) grupos de ronda, que trabalham em revezamento num sistema de plantão, vinte e quatro horas por dia, dirigidos por um delegado de polícia. Além dos grupos de ronda, o GARRA possui um grupo de resgate, o GER ( Grupo Especial de Resgate), treinado para negociações envolvendo reféns, além do treinamento em tiro, invasões e pilotagem de helicópteros. O grupo possui também uma unidade anti-bombas, que assim como o GATE faz desarmamentos, e cujas diferenças serão logo abaixo especificadas.

É justamente dada essa estrutura do GARRA que começam os desentendimentos com o pessoal da PM. Ocorre uma verdadeira disputa de território quando os dois grupos (GARRA e GATE) encontram-se no desenvolvimento de ações policiais. O caso Adriana Caringe foi emblemático disso. Segundo as afirmações ouvidas por policiais civis, um deles, para explicar a tragédia, chegou a dizer: “*Quando a PM percebeu que ia ficar de fora, decidiu agir*”. Foi o GARRA que inicialmente assumiu a negociação com os criminosos, que mantinham cativa a família Caringe. Após a chegada da PM, iniciou-se o impasse quanto ao procedimento policial mais adequado para resolver a situação, que resultou na trágica ação policial que matou Adriana, como já foi exposto anteriormente. Entende-se, portanto, que a disputa de espaço, dos olhares da mídia, e, principalmente, da atenção do governo do estado pautam cotidianamente a atividade desses dois grupos policiais de corporações distintas.

Vale ainda salientar a intervenção de outras unidades da polícia civil em ações que envolvem a atuação do GARRA e do GATE. Nos casos de seqüestro onde há a necessidade de “*estouro do cativeiro*”, ou seja, ações onde se descobre a localização da pessoa seqüestrada e corre-se o risco de escaramuças com criminosos, a Divisão Anti-Sequestro da polícia civil atua conjuntamente com o GARRA, além do grupo ter apoio do DEIC (Delegacia Especializada em Investigações Criminais), que atua nos casos de resgate de presos em presídios, vinculados ao PCC (Primeiro Comando da Capital), auto-intitulado grupo do crime organizado ligado aos detentos dos presídios paulistas.

Após o episódio envolvendo a morte de Adriana Caringe, o secretário de segurança pública expediu a resolução nº 22, de 11 de abril de 1990, disciplinando as atividades do GER

e do GAT, no caso de atendimento de ocorrências envolvendo reféns. Inicialmente o artigo 1º da citada resolução estabelece como atribuição conjunta dos dois grupos o atendimento de ocorrências envolvendo reféns, para depois preceituar no art. 2º que a responsabilidade pela ação policial no caso de reféns caberá a um delegado de polícia de classe mais elevada ou a um oficial da polícia militar de maior patente que estiverem presentes primeiramente no local. Até a chegada do GER e do GATE, caberia à autoridade policial encarregada a comunicação da ocorrência ao CEPOL (Central de Comunicações da Polícia Civil), no caso de ser a autoridade do local um delegado de polícia, e no caso de um oficial policial militar a comunicação iria para o COPOM (Centro de Comunicações da Polícia Militar), que como já foi dito, tem freqüências de rádio diferentes. De qualquer forma, recebida a comunicação da ocorrência pelo CEPOL ou COPOM, imediatamente, as unidades do GER e do GATE seriam contactadas, a fim de se dirigir para o local, valendo-se da máxima discrição, sem o porte ostensivo de equipamentos especiais (art. 6º). O pessoal da polícia militar, através do GATE, é quem é encarregado de providenciar o imediato isolamento da área da ocorrência, mediante o emprego de cordas e cavaletes, impossibilitando o acesso de policiais ou policiais civis e militares estranhos à operação. É também vedada a presença da imprensa, o que denota bem o espírito do secretário em evitar um suposto apelo da mídia que interferisse a ação policial (como no caso de Adriana). O artigo 4º da resolução ainda diz que o desatendimento da ordem de isolamento prescrita na norma implica em crime de desobediência ou falta disciplinar, no caso do infrator ser policial.

O artigo 7º da resolução em vigor estabelece que somente participarão das operações policiais envolvendo reféns policiais civis e militares do GER e do GATE, ficando proibida a permanência de policiais de outras unidades no local da ocorrência, salvo requisições específicas do delegado de polícia diretor do DEIC e pelo comandante do Comando de Policiamento de Choque ou por seus representantes legais presentes no local. Quem assume a direção das negociações no caso de ocorrências com reféns é o delegado diretor do DEIC, ou seu representante, enquanto que o comandante do grupamento de choque providencia o isolamento da área, em apoio ao pessoal do GATE, que, pela lógica da norma, já teria realizado essa ação.

O artigo 9º da resolução deixou bem claro o encargo específico da polícia civil em assumir integralmente a direção das negociações. O que acontece é que quando resultarem infrutíferas as negociações, o artigo 10 da resolução autoriza a polícia militar ao emprego do

uso da força, conferindo então o artigo total discricionariedade à ação policial militar, quando preceitua sobre a definição da oportunidade, conveniência, forma e procedimentos operacionais a serem adotados. É a PM que, por sua vez, assume integralmente a operação policial quando a polícia civil não consegue entabular uma negociação proveitosa para liberação de reféns. Ocorre que no caso de prisões, os presos são encaminhados imediatamente sob custódia da equipe do GER (vinculada ao GARRA), que levará os presos para o DEIC para as providências típicas da polícia judiciária, como lavratura de auto de prisão em flagrante, por exemplo.

Percebe-se claramente que a resolução de 11 de abril tinha por escopo dirimir a confusão quanto às atividades de dois grupos táticos vitais para a visibilidade da ação policial em São Paulo. Ante a desmoralização da polícia paulista no caso de Adriana e a pressão do governo do estado para regular a atuação das duas corporações policiais, resolveu-se pela esfera normativa harmonizar um conflito que tem raízes na história e na cultura de duas corporações policiais distintas.

Uma informação prestada por um delegado e ainda desconhecida pela PM era a da real tática de ocupar os espaços da PM, assumindo a policial civil funções de vigilância típicas da polícia militar na formação de motoqueiros. O GARRA encontra-se estruturando uma unidade de 40 motociclistas pertencentes a grupo, habilitados em curso de pilotagem policial, onde se aprendem as técnicas de sobrevivência, com o apoio do exército, cujos elementos do curso são: exercícios do guerra como pilotar em matagais, utilização da motocicleta como escudo ante tiroteios e disparo de armas no manejo desse veículos. Além disso, o GARRA dispõe de um canil onde os animais são adestrados a exemplo daqueles utilizados pela PM, em operações ostensivas onde, tradicionalmente, a PM vinha marcando suas atividades.

Ainda quanto à atuação do GARRA e do GATE, alguns policiais consultados encontraram dificuldades de gerenciamento de uma ação policial integrada nos casos envolvendo desarmamento de artefatos explosivos. Como já foi exposto, tanto o GARRA quanto o GATE possuem um esquadrão anti-bombas, responsável pelo desarmamento desses artefatos em operações que revelam um grau de perigo elevado. Segundo esses policiais, os policiais do GATE tem apenas a atribuição de desarmamento, que é a mesma da equipe do GARRA, mas os policiais civis também recolhem evidências junto ao local da bomba que possam vir a elucidar a autoria do fato, além de enviarem os dados a um cadastro de explosivos existente na polícia civil de São Paulo. As controvérsias giram basicamente em

torno de quem irá desarmar o artefato primeiro, o que leva muitas vezes à utilização do bom senso, como também quanto à ação de policiais militares que atuando no desarmamento, por vezes mexem em objetos considerados úteis à investigação dos policiais civis, violando, segundo estes, o local de crime.

Outra operação policial que tomou vulto no noticiário nacional envolvendo as polícias civil e militar de São Paulo deu-se no episódio conhecido como “*o caso Castelinho*”, que resultou numa violenta ação da polícia militar, na altura da rodovia José Ermírio de Moraes, nas proximidades de Sorocaba, onde, um cerco policial num posto de pedágio resultou na morte de 12 supostos criminosos, vinculados ao PCC, dentro de um ônibus metralhado pela PM.

### **O caso “Castelinho”- Demonstração de ausência da integração policial e ação policial à margem da legalidade**

No dia 5 (cinco) de março de 2002, no posto de pedágio da rodovia José Ermírio de Moraes, conhecida como “Castelinho”, nas proximidades do município de Sorocaba, a cem quilômetros a oeste da cidade de São Paulo, 12 supostos integrantes do PCC (Primeiro Comando da Capital- organização criminosa envolvendo integrantes de presídios paulistas) foram mortos pela Polícia Militar, numa operação policial envolvendo 100 policiais, um helicóptero e 25 viaturas ( 14 viaturas da ROTA, 7 da polícia rodoviária, 3 do Grupo de Operações Especiais-GOE e 1 do GATE).

A operação da PM foi organizada pelo GRADI (Grupo de Repressão e Análise a Delitos de Intolerância), criado em março de 2000, formado por policiais militares e civis considerados da elite da segurança pública do Estado de São Paulo. O objetivo inicial do grupo era o de investigar as ocorrências de delitos de intolerância visando o preconceito ou a discriminação. Formalmente os objetivos do grupo seriam até considerados nobres, pois sua incumbência seria a de apurar crimes de racismo e discriminação contra mulheres e homossexuais; porém, o que ocorreu durante a existência desse grupo foram várias denúncias que resultaram em 115 inquéritos de homicídio por parte de policiais militares pertencentes ao grupo, conforme anunciou a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV). Com a mega rebelião dos presídios em São Paulo no ano de 2000, quando o PCC surgiu pela primeira vez como grupo do crime organizado infiltrado nos presídios paulistas, o GRADI desviou-se de suas funções, passando a investigar as ações do citado grupo criminoso.

A operação de 5 de março foi arquitetada por policiais militares do GRADI (dentre eles dois tenentes-coronéis) com o intuito de realçar a imagem do PM junto à mídia e o governo do Estado, contando com a colaboração dos juízes Octávio Augusto Machado de Barros Filho e Maurício Lemos Porto Alves, que autorizaram a saída de presos vinculados ao PCC para acompanharem as diligências dos policiais militares que resultaram na operação. A polícia deu armas, celulares e dinheiro aos detentos para que arregimentassem um grupo criminoso, para planejar um roubo a um avião pagador com R\$ 28.000.000 (vinte e oito milhões de reais) em seu interior, que aterrissaria no município de Sorocaba. Os criminosos fretaram um ônibus em direção aquele município, estavam todos carecas e de cavanhaque para serem reconhecidos entre si, e ainda vinham com a escolta de dois carros. Ao chegar no pedágio da rodovia “Castelinho”, os supostos bandidos encontraram uma emboscada, articulada pelo pessoal da Polícia Militar.

Segundo a versão dos policiais houve uma escaramuça com os criminosos fortemente armados que estavam dentro do ônibus, o que resultou na morte de todos os 12 ocupantes do veículo, atingidos por balas de metralhadora. A operação acabou por demonstrar requintes de execução, quando nos laudos periciais obtidos pelo Ministério Público, revelou-se que todos os ocupantes do veículo receberam disparos nas regiões vitais do corpo, sobretudo na cabeça e no tórax. Alguns dos mortos apresentaram ferimentos de bala na palma das mãos, indicando a típica postura de defesa ante uma agressão e possível desarmamento do ofendido. Do lado dos PMS ninguém apresentou ferimento.

Segundo o Ministério Público de São Paulo, o que ocorreu na verdade foi uma armadilha, uma fraude montada pela PM para forjar uma boa imagem do GRADI perante a opinião pública e demonstrar que a polícia militar estava combatendo energeticamente e com eficácia a criminalidade. O MP ofereceu denúncia pro crime de homicídio, instaurando ação penal em 4 de dezembro de 2003, contra 53 policiais militares envolvidos na operação, sendo 10 deles oficiais policiais militares, incluindo-se o ex-comandante da ROTA, tenente-coronel José Roberto Martins Marques, o comandante da Polícia Rodoviária de São Paulo, coronel Romeu Takami Nizutani e o tenente-coronel na época comandante do GRADI Roberto Mantovan. A prova da farsa seria a inexistência do dito avião pagador, contendo os vinte e oito milhões de reais apontados pela polícia. Os juízes que autorizaram a saída dos presos, que, sob orientação do GRADI, prepararam os supostos ladrões para a emboscada, também foram afastados de seus cargos e passaram a ser investigados pela Corregedoria do

Tribunal de Justiça de São Paulo, correndo o risco de serem expulsos da magistratura. Enquanto ao GRADI, após esse episódio, o grupo foi dissolvido.

É importante salientar que todo o episódio ocorreu à revelia dos setores de inteligência da polícia civil, que, por definição legal, deveria estar participando das operações que envolviam investigações sobre supostos integrantes do PCC. A Lei nº 9.034, de 3 maio de 1995 (Lei de Repressão ao Crime Organizado), permite ações controladas, como a infiltração de acusados de participar de organizações criminosas em quadrilhas, somente mediante a orientação de policiais civis, especializados no combate à ação praticada por organizações criminosas (artigo 4º). Os policiais militares do GRADI, a fim de superar as iniciativas da polícia civil no combate ao PCC assumiram o papel de investigadores, gerando a hipótese de usurpação de uma atividade específica constitucionalmente definida a cada uma das polícias; assim como os policiais do GARRA assumiam as funções da PM em tarefas de vigilância, tal como foi demonstrado anteriormente.

A atribuição para investigar o PCC seria a do DEIC, órgão da polícia civil e não do GRADI, no caso em tela totalmente conduzido por policiais militares. O êxito das investigações promovidas pelo DEIC em maio de 2001, provocando a descoberta de centrais telefônicas clandestinas por onde se comunicavam integrantes do PCC com seus comparsas nos presídios, acabou por produzir uma certa ciúmeira por parte dos policiais militares, interessados em também levantar a imagem de sua corporação perante os meios de comunicação. A disputa de espaços e conveniências acabou por gerar mesmo um aviltamento da lei, agindo os policiais militares do GRADI à margem da legalidade, sobretudo com o apoio de magistrados, que, ao menos aparentemente, pautaram seu julgamento da situação influenciados pelo jargão da “polícia dura, polícia eficaz”, voltando-se para o policiamento-força da PM e não o plausível policiamento-investigação da polícia civil, sem prestar atenção na real motivação da ação policial naquele momento que era a de afirmar uma rivalidade e competição por espaços de controle e vigilância entre duas corporações policiais com culturas distintas.

A ação da polícia civil em mega operações para competir com a PM após o caso “Castelinho” não demorou para ocorrer. Dois dias após o incidente da rodovia senador José Ermírio de Moraes, foi realizada a maior blitz da história da polícia civil de São Paulo, segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo publicada no dia 8 de março de 2002. Na ocasião, um grande contingente de policiais civis foi destacado para realizar uma operação

policial na favela Pantanal, bairro do Jardim Miriam, localizada na zona sul da capital, onde através de blitz a polícia civil queria realizar uma demonstração de força contra o crime organizado. A blitz, organizada pela polícia civil não contou com a participação da PM e nem com a equipe do 98º distrito policial, delegacia em cuja circunscrição encontra-se a favela. Os críticos da operação policial consideraram que a mega blitz foi realizada após a atuação da PM no Castelinho para dar visibilidade ao trabalho da polícia civil perante a mídia. Segundo o secretário-adjunto da segurança pública Marcelo de Oliveira, o objetivo da operação policial era mostrar o poder de articulação da polícia civil. Lideranças comunitárias da área consideraram a operação um exagero, sem contar que a polícia não resolveria com ocupações eventuais problemas crônicos de violência vividos pelo bairro.

## CAPÍTULO II – CULTURA POLICIAL E RIVALIDADE ENTRE AS POLÍCIAS

Desde os anos 60, os estudos sociológicos tentam demonstrar a existência de uma cultura policial. Sociólogos e cientistas políticos como Jerome Skolnick analisaram a realidade das corporações policiais para encontrar os mecanismos que produzem um determinado saber policial. Tais estudiosos enfatizam a presença dos elementos do perigo e da autoridade como permanentes na atividade policial (BRETAS/PONCIONI, 1999, p.149). Partindo do pressuposto de que tais elementos são comuns e válidos para determinar a existência de uma atividade policial, importante notar quais seriam os desdobramentos desses elementos para firmar uma possível cultura policial.

Sob o signo da autoridade, nos padrões da hierarquia e da disciplina, pode-se verificar que no decorrer da formação policial existe notadamente uma absorção do universo individual pelo coletivo, pois há uma diferença entre o interesse individual e os interesses do grupo (DURKHEIM, 1983, p. 13). O policial assim como o soldado passam a defender suas ações e agir conforme os interesses de sua corporação, que passa a ser o seu meio social. A autoridade passa a inibir qualquer antagonismo, preparando o policial numa vivência panóptica a exercer a função de vigilância a qual se dedica a corporação em que este ingressou. Passam a ser formados círculos de influência onde gravitam superiores e subordinados em mecanismos dinâmicos de afirmação hierárquica, dentro de realidades específicas, formando-se determinados grupos, como, por exemplo: os policiais que trabalham na repressão de entorpecentes e aqueles encarregados do policiamento de trânsito. Em todas essas formações, o elemento comum da vigilância e do controle, pautado na noção de perigo, carregam a visão de mundo desses policiais, fazendo com que em sua relação com o restante da sociedade eles estereotipem e sejam estereotipados.

A truculência da ação policial pode então ser assim descrita nos moldes de uma cultura sob a égide da autoridade, onde o policial através do uso enérgico da força faz-se por ser temido e respeitado. Soma-se a isso uma desconfiança em relação aos demais membros da comunidade que deixam sua condição de simples indivíduos para entrarem na seara dos suspeitos, numa imagem depreciativa e cínica da natureza humana (BRETAS/PONCIONI, p.150). Os homens seriam maus em potencial, e aqueles das camadas econômicas mais baixas da população, seriam aqueles necessariamente propensos a atingir altos graus de criminalidade. A cultura policial então demonstraria sua maior visibilidade no momento em

que seus integrantes expressariam o grande motivo da existência de sua corporação: os homens necessitam ser vigiados, controlados, corrigidos, dado o perigo que suas condutas incitam; daí o uso da força e a menção sempre repetitiva à autoridade.

Para Roberto Kant de Lima, a cultura policial insere os integrantes das polícias em malhas ou redes, onde a atividade de vigilância é partilhada entre determinado grupo sempre sob a égide da autoridade e a desconfiança em relação ao outro, estranho ao aparelho policial. O que ele definiu como “ética policial” (KANT DE LIMA, p.65) correspondia a uma série de regras e práticas visíveis na atuação policial, que algumas vezes ocorriam à margem da legalidade. Diferentemente de tão e simplesmente descumprir a lei, as malhas policiais constituídas por grupos específicos interpretam a lei de uma forma que ela fosse aplicada segundo as práticas já consolidadas na corporação. Assim, as normas penais que definiam como contravenção a vadiagem, eram usadas com firmeza pelos policiais militares e civis do centro de São Paulo como forma de limpar os espaços públicos da capital, recolhendo nas viaturas os mendigos, os sem teto, moradores de rua que pululam no centro, e não indivíduos de outras camadas sociais porventura abordados no centro da cidade, no período noturno, perambulando. Por outro lado, essa chamada “ética policial” não era homogênea em sua dispersão no meio policial. Ao mesmo tempo em que ela servia para identificar a polícia como um grupo diferenciado do judiciário e da sociedade em geral, ela servia também para estabelecer diferenças entre policiais, classificando-os no âmbito interno da própria polícia. Assim é que dentro das corporações policiais existem grupos e subgrupos: na PM o pessoal da ronda de bairro, os integrantes da ROTA, a equipe do GATE e do GOE; na civil é o pessoal do DEIC, do GARRA, das delegacias especializadas ou das delegacias de bairro. Entendendo-se a cultura policial estruturada num sistema de ética policial dividido em malhas, guardados os componentes comuns já vistos do perigo e da autoridade, é possível observar a diferença de culturas entre a polícia civil e a polícia militar na disputa de um mesmo espaço, qual seja: o espaço do controle e da vigilância.

Já foi exposto que nos anos 60 a Radiopatrulha era um serviço prestado pela polícia civil de policiamento preventivo, compartilhando com a antiga guarda civil a atividade de patrulhamento pelas ruas de São Paulo pré-ditadura militar. Com o advento da atual polícia militar paulista, pela fusão da força pública com a guarda civil, o policiamento ostensivo metropolitano passou a ser atribuição exclusiva da polícia militar e não mais da polícia civil. Diminuídos em sua atribuição original de polícia estadual, capaz de fazer um policiamento de

ciclo completo (prevenção, repressão de delitos), a polícia civil, estruturada nos moldes civis, sem a formação de caserna dedicada ao culto à autoridade militar, passou com o fim da ditadura militar e o advento da Constituição de 1988, a acirrar uma rivalidade e uma disputa de espaços com a polícia militar, que passou mesmo a produzir sucessivos atritos e desacertos em suas atividades.

É a distância entre as culturas policiais que provoca casos típicos de atritos frequentes entre a PM e a polícia civil no dia a dia dos plantões policiais. É a polícia militar quem geralmente atende as ocorrências imediatas nas ruas, prendendo suspeitos ou criminosos em flagrante delito, prendendo suspeitos ou supostos criminosos, encaminhando-os para a delegacia de plantão. A maior parte dessas ocorrências acaba por não ser registrada nas delegacias (MINGARDI, p.36). Segundo o Comando de Policiamento Metropolitano de São Paulo, em 1986, das 108.546 pessoas detidas por soldados e oficiais da PM e apresentadas nas delegacias de plantão da capital, 5.800 indivíduos foram autuados por contravenção penal, 8.037 foram presos em flagrante delito, 94.709 foram detidos para averiguação, destes averiguados, apenas 315 foram presos, enquanto que outros 13.257, por serem menores de idade, foram encaminhados ao órgão competente na forma do estatuto da criança e do adolescente. O universo de pessoas detidas pela PM (prisões em flagrante, condenados pela justiça, menores infratores e contraventores) e indiciadas pela polícia civil era de 27.427, ou seja, 25,3% do total de pessoas que eram encaminhadas às delegacias de plantão pela PM. Isso gera um descontentamento entre a PM, que passa a considerar uma falta de continuidade da atividade policial a não autuação de supostos criminosos apanhados pelas ruas, ou mesmo um desprezo pelo seu trabalho por parte da polícia civil. Para a polícia civil, por sua vez, a polícia militar apenas dá mais trabalho para a civil, encaminhando à toa uma série de casos desnecessários, sem relevância criminal, apenas para acumular serviço. É a autoridade policial (o delegado de polícia) ou o escrivão que tipificam se um caso que é trazido pela PM e levado a conhecimento da delegacia é de natureza criminal ou não. Ocorre que o delegado pode desclassificar um determinado caso como delito não o considerando crime, ou mesmo dar-lhe menos importância (os casos que envolvem desacato de civis contra PMS são emblemáticos), recusando-se a autuar um infrator. É comum, portanto, um plantão policial numa delegacia terminar entre gritos entre policiais militares e civis, dada a recusa desses últimos em autuar alguns casos trazidos, chegando-se mesmo a insultos, agressões físicas e ameaças.

Outro exemplo de conflito já citado anteriormente é quando o delegado se recusa a receber um suposto infrator com sinais de espancamento por parte da polícia militar, ao ser trazido à delegacia. Com o receio de acabar se envolvendo em um caso de agressão ou abuso de autoridade, geralmente o delegado determina a sua equipe que não receba a ocorrência, recomendando aos policiais militares que levem o infrator machucado a um hospital, só aceitando-o na delegacia após ter sido emitido um laudo médico (exame de corpo de delito) fazendo constar, pelo horário, que ao chegar espancado na DP o infrator ainda estava com a PM, sendo entregue dessa forma na delegacia. As malhas onde se difunde a ética policial estabelecem distanciamentos entre visões sobre uma mesma situação onde incide a atividade policial. Tornam-se comuns casos de policiais militares censurarem policiais civis por não registrarem ou produzirem de forma incorreta um flagrante. Os agentes da polícia civil, por outro lado, acusam a PM de não cumprir a lei (KANT DE LIMA, p.51). A argumentação do policial civil é de que como o policial militar não obedece a lei, agindo sempre de acordo com a determinação de seus superiores, o que acaba por ocorrer é uma série de prisões ilegais, que geralmente levam a anulação do ato perante às esferas judiciárias.

Ante essas reclamações da polícia civil, o discurso que prega o comando da PM é o da valorização profissional, aumento de efetivo e maiores condições de trabalho do policial militar, mas sem alterar a estrutura de organização desse corpo policial. A manutenção do modelo de caserna e a preocupação com mudanças a nível quantitativo na forma de policiamento exercido pela polícia militar é uma das maiores propostas formuladas pelos representantes da corporação quando se fala em reforma do aparato policial. O grande contingente de policiais militares no Estado de São Paulo (cerca de 82.021 policiais, incluindo-se o Corpo de Bombeiros<sup>4</sup>), dotados de baixa qualificação e reduzida remuneração, suscita o discurso pelo aprimoramento e valorização do efetivo como forma de melhor atuação da polícia, entendido o policial militar como imprescindível no policiamento ostensivo, uma vez que segundo os defensores da PM, é esta polícia que mais se encontra presente nas ruas e no dia a dia do cidadão.

Os representantes da polícia civil (cerca de 36.883 em todo o Estado<sup>5</sup>), por sua vez, reclamam da atuação da polícia militar e da ausência de mecanismos de delimitação das atividades de ambas as polícias que não se limitem ao mero texto da lei. Enquanto que o art.

---

<sup>4</sup> Fonte: Ministério da Justiça e IBGE

<sup>5</sup> Idem

144 da Constituição Federal resume perfeitamente as atribuições de ambas as polícias, a ausência de uma lei orgânica nacional estruturada da polícia enseja muitas vezes conflitos de atribuições entre policiais civis e militares, assumindo cada um deles as funções de combate ao crime, exercendo métodos e ações diferenciadas de acordo com o perfil de cada corporação. A crítica da polícia civil é de que o perfil da atividade policial não se coaduna com ação de tipo militarizado, repudiando a ação policial militar em que as atividades de repressão ao crime nas ruas transformam-se muitas vezes em ação de guerra, conforme críticas observadas no discurso sobre a visão da polícia militar apontada pela polícia civil. Perdura ainda a crítica de que, em muitos aspectos da investigação criminal, a ação da PM traduz-se em violação de locais de crime, interferência na elaboração de boletins de ocorrência ou mesmo demora ou não entrega de presos flagranteados pela polícia militar à polícia civil. Para a polícia civil, em suma, o modelo ideal de polícia é aquele em que a atividade policial é caracterizada como função estatal de natureza eminentemente civil e não militar, segundo opinião observada pela pesquisa nos setores policiais civis, críticos da PM.

O antropólogo Luiz Eduardo Soares (SOARES, 2000), no período em que permaneceu à frente da Coordenadoria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, propôs a medida de criação de áreas integradas de segurança onde, num mesmo distrito, pudessem atuar conjuntamente policiais militares e civis com uma localização aproximada de comandos, onde na região houvesse uma delegacia e um batalhão da PM e uma integração entre os chefes de ambas as corporações. Segundo o antropólogo e pesquisador carioca essa medida reduziria o clima de rivalidade entre as duas polícias e uma recíproca transparência de atividades entre ambas, permitindo um melhor policiamento e reduzindo a influência de grupos locais de determinadas delegacias que estariam transformando suas regiões de atividade em verdadeiros “baronatos feudais”; onde as unidades policiais funcionavam de forma isolada, sem maior integração com os demais órgãos policiais, propiciando a monopolização da atividade policial e mesmo a corrupção por determinados grupos. A ausência de entendimento quanto aos rumos da atividade policial em determinadas áreas onde atuam as duas polícias é um dos elementos de crise de relação entre as corporações analisados pelo estudo do antropólogo carioca.

O que se observa no âmbito da polícia civil na categoria dos delegados na maioria de seus integrantes é um sentimento que torna-se conveniente chamar de corporativismo reducionista. O que quer dizer de uma idéia disseminada entre muitos que estaria havendo

uma campanha arquitetada pelo Ministério Público e pela PM de desvalorização profissional do delegado de polícia ante iniciativas que alterem a organização policial vigente e seus procedimentos. Reclamam alguns da ingerência exacerbada do Ministério Público nas atividades policiais ( apesar de ser este o titular do controle externo das polícias como dispõe o art. 129, inciso VII da Constituição Federal), discordando de alterações constitucionais na polícia judiciária, no que tange à extinção do inquérito policial, e a substituição desse procedimento por uma apuração criminal sumária, contando com a participação constante do Ministério Público, como ocorre em vários países.

### **O questionamento que surge: Qual o papel da polícia?**

No documentário “Notícias de uma guerra particular”, filmado no ano 2000 pelo cineasta João Moreira Sales, onde é tratado o cotidiano do crime e da ação policial nos morros cariocas, o delegado Hélio Luz, ex-chefe da Polícia Civil do Rio de Janeiro e deputado estadual, dizia que a polícia no Brasil tinha um papel de controle. A polícia se portaria diante das classes mais abastadas de uma forma protetora (leia-se principalmente proteção da liberdade, integridade física e do patrimônio), enquanto que os setores menos privilegiados e marginalizados da sociedade seriam controlados pela polícia, que teria o papel de evitar turbulências, mantendo os pobres contidos nos morros e favelas, deixando-os calmos, a fim de que não saíssem de suas casas e praticassem crimes. É clara a crítica que Hélio Luz faz ao modelo de organização policial vigente no país, mormente nos grandes centros urbanos, em que o Estado mantém uma estrutura policial baseada no monopólio do uso da força traduzido muitas vezes em violência, num caráter reativo, aniquilando o crime através da eliminação do criminoso. Prega-se o uso unilateral da força pelo Estado através de seu braço policial, no sentido de solucionar o clima de insegurança frente ao aumento do número de crimes. A polícia, nesse contexto, exerceria uma atividade de controle social dos mais desfavorecidos (FAUSTO, 2001, p.41), pois, no balanço geral e anual dos crimes e suas estatísticas, o que aparece nos registros de prisões efetuadas e inquéritos instaurados é que integrantes das camadas mais pobres da população são sempre atingidos pelo policiamento efetuado tanto pela polícia militar quanto pela polícia civil.

A polícia segundo Foucault é uma instituição organizada sob a forma de aparelho de Estado pretensamente ligada ao centro da soberania política que exerce um tipo de poder, é movida por mecanismos que a fazem funcionar e que se aplicam a elementos de caráter

específico (FOUCAULT, 1987,p.176). A polícia é um aparelho coextensivo ao corpo social, e por isso, detém um poder que é exercido sobre tudo e sobre todos, independente do Estado ou da visibilidade do soberano. A polícia dedica-se às coisas rotineiras, às coisas de todo o instante, ao cotidiano, ao dia a dia das pessoas e de suas relações. Pelo fato de serem consideradas rotineiras demais as atividades policiais, durante muito tempo a atenção dada a polícia pelo meio acadêmico foi bastante reduzida, quando não nula. Um dos fatores apontados para o descrédito do estudo sobre as polícias pela história e pela sociologia apontados por David Bayley é o repúdio moral da academia quanto à ação policial (BAYLEY, 2001,p.18). Uma sociedade do tipo disciplinar recorre à coerção, ao controle e a opressão para manter sua normalidade interna, mas não lhe agrada falar sobre esses mecanismos onde se estrutura o poder. Os exércitos são mais visíveis socialmente enquanto aparelhos de Estado legitimados ao uso da força dada a representação da defesa da soberania nacional, mas as polícias geralmente são colocadas em segundo plano no âmbito do discurso de uma sociedade, pois elas representam o uso da força que essa sociedade exerce contra si mesma. Daí vislumbrar-se numa sociedade onde reina o panoptismo, onde nas relações interpessoais são estabelecidos marcos distintivos de normalidades e anormalidades observáveis, as razões da existência e da fundação das culturas distintas porém dedicadas a uma mesma atividade de vigilância como a polícia civil e a polícia militar.

A polícia cotidianamente vivenciou uma realidade impulsionada por demandas de cima e de baixo na pirâmide social em que é possível tecer a alegoria de um corpo político e um corpo social. As demandas de cima vêm do poder político propriamente dito, do soberano, entendido na realidade de São Paulo como o governo do estado. As demandas de baixo vêm da própria população, nos discursos entoados pela opinião pública nos meios de comunicação de menos violência, mais segurança, de combate à criminalidade. Na São Paulo dos fins do século XIX e primeiras décadas do século XX , as demandas do corpo político e do corpo social numa sociedade disciplinar eram para vigiar, controlar e corrigir os ditos “anormais”, aí entendidos os negros, os vadios desempregados e os imigrantes. A São Paulo do século XXI não modificou muito a atuação de vigilância de sua sociedade, sendo agora controlados e corrigidos os moradores de rua, os homossexuais, as prostitutas, os vendedores ambulantes. O policiamento militarizado e fardado enxotava os indesejáveis socialmente dos bancos das praças enquanto que o policiamento judiciário enquadrava os ditos réus nos mais diversos tipos penais em seus inquéritos e relatórios: por vadiagem, por rufianismo, pela prática de

jogos de azar, por perturbação do sossego alheio, por embriaguez, apenas para citar alguns exemplos. As demandas de setores da pequena burguesia paulistana, dos donos de comércio, dos moradores dos bairros de classe média, no sentido de higienizar o espaço público com a retirada dos sem teto, vagabundos e indesejáveis, potenciais marginais perturbadores da paz social, assim como a demanda invocada pelo poder público, no sentido de cobrar eficiência das corporações policiais na redução dos crimes contra o patrimônio, tais como furtos e roubos, a fim de incrementar as estatísticas e melhorar a imagem do governante, espelham um quadro panóptico em que o policial além de vigiar também é vigiado. Sua conduta é observada, examinada, cobrada e dentro desta começa-se a adotar a lógica da corporação a qual o policial está inserido, condicionando a formação de sua ética policial e da cultura a qual estará sendo concebido enquanto policial.

É mediante essa avalanche de demandas de cima e de baixo que duas organizações policiais, culturalmente dispostas de forma e estruturas diferenciadas, irão pautar sua ação e assim estabelecer sua rivalidade.

## **2.1.A TAREFA DA POLÍCIA MILITAR NUMA SOCIEDADE DISCIPLINAR**

É no uso da força que a corporação policial militar vai efetuar a tradução da maior parte de suas ações. Admitindo-se o conceito de policiamento ostensivo como diverso do de policiamento preventivo, poderão ser observados os elementos de justificação e legitimação da existência da polícia militar, dentro do quadro geral de ações propostas pelo Estado na solução da criminalidade.

Policimento ostensivo em países como Inglaterra e Estados Unidos torna-se sinônimo de polícia uniformizada e bem identificada. Seja nas funções de vigília ou patrulhamento, a identificação do policial pela sociedade, para os defensores dessa forma de policiamento, significa um marco identificador da segurança que o poder público propicia em certas áreas ao cidadão, em seu ambiente de moradia, trabalho ou lazer. O caráter ostensivo da ação policial vincula-se diretamente a elementos quantitativos do efetivo policial, significando dizer que no imaginário coletivo quanto mais policiais estiverem em atividade e puderem ser identificados, maior segurança será sentida pela população. O aumento do efetivo policial uniformizado e sua distribuição pelas ruas com maior frequência nas áreas urbanas foi uma das iniciativas da prefeitura de Nova York, administrada na década passada por Rudolph Giuliani, na implementação de seu programa de ação policial batizado de “tolerância zero”.

Tal concepção é passível de crítica face a descoberta efetuada por pesquisadores da América do Norte mediante a chamada “*Experiência de policiamento preventivo da cidade de Kansas*”, realizada pela organização norte-americana Police Foundation no ano de 1972; onde, durante um ano, na cidade de Kansas (EUA), mediu-se o impacto do policiamento ostensivo rotineiro e a reação do público quanto ao mesmo (SILVA, 2003, p.304). A experiência consistiu em dividir a cidade em três áreas específicas, onde seriam feitas alterações ou manutenções quanto ao policiamento. Na primeira área, chamada de área referencial, o policiamento manteve o nível normal do que já era realizado antes; em outra área, chamada área reativa, o policiamento foi totalmente retirado e na terceira área o policiamento foi triplicado. Na medição da reação das pessoas nas áreas atingidas pela experiência, nenhuma delas notou alterações no policiamento. Outras experiências realizadas em outras cidades norte-americanas como Houston e Newark também demonstraram resultados semelhantes.

A prevenção na ação policial coaduna-se com a clássica teoria preventiva da norma penal, em que o medo da punição, em tese, faria o potencial criminoso afastar-se do delito. Em consequência da norma, o Estado distribuiria os aplicadores do preceito penal em duas frentes: de um lado: a polícia; visível e distribuída nas ruas, encarregada de fazer valer a lei penal, intimidando os criminosos com sua presença; de outro lado: o judiciário, com seu corpo técnico de magistrados encarregados de aplicar a lei penal e subjugar o criminoso à sanção penal. Dessa forma, o policiamento preventivo surge como desdobramento da ação ostensiva e uniformizada da polícia, uma vez que o cidadão sentir-se-ia protegido com a visibilidade da ação policial, e por outro lado os criminosos temeriam a repressão da norma, ante a presença de agentes estatais encarregados de encaminhar os infratores ao judiciário aplicador da punição estatal, recorrendo aqueles, se fosse o caso, ao uso da força. Força essa legitimada pela própria lei penal.

O soldado é em si um autômato, um corpo a ser adestrado e docilizado para atender às expectativas do aparelho de estado que exercerá a vigilância cotidiana sobre os demais indivíduos. Assim como o soldado, o policial militar é objeto da disciplina, e essa mesma disciplina, fundada em um ambiente fechado, mas sob o olhar vigilante do comandante, fará do policial soldado um instrumento de materialização do poder que não será apenas do poder de Estado. Em sua natureza a polícia não é apenas um órgão meramente estatal, mas também é uma criação da própria sociedade, o resultado de suas práticas sociais historicamente

determinadas, que ensejaram a legitimação pela comunidade de um grupo que monopolizasse o uso da força, da coerção, da violência, em nome dessa mesma comunidade. O nascedouro dos exércitos e das milícias organizadas reside aí: no sentimento coletivo, na pressão da comunidade, na necessidade de controlar, de corrigir o outro, de conter e punir aquele que descumpe o pacto de convivência. Numa sociedade onde predomina a desigualdade através da acumulação de riquezas, como demonstrado no capítulo I acaba por se conceber descumpridores do pacto, infratores, que estarão sujeitos à sanção normalizadora, aplicada pelo mesmo grupo legitimado ao uso da força. Será a comunidade que irá gerar sua organização repressora, que, por sua vez, mediante a centralização do poder estatal, será assumida e remunerada pelo Estado, transformando-se em aparelho de estado, em força policial.

É na aplicação do uso da força que a polícia de estrutura militarizada pauta sua atuação nos centros urbanos, privilegiando o expediente coercitivo muito mais do que sua função ostensiva e preventiva na ação policial. Para a prevenção ao crime, não basta o surgimento da polícia uniformizada e caracterizada por suas viaturas e equipamentos para afastar a possibilidade do crime. Resta aos grotões da marginalidade social a manifestação do poder coercitivo do Estado, através do uso da força como elemento preventivo, que, em tese inibiria o crime, provocando a sensação no potencial criminoso de que existiria na sociedade um poderio muito mais poderoso do que suas armas, seus comparsas e sua organização criminosa. A lógica de funcionamento dos exércitos em que a eficácia de um efetivo é medida pela força que o grupo possa oferecer contra o inimigo é aplicada no policiamento do tipo militarizado, como panacéia para as turbulências oriundas da ação delituosa. Assim, tanto no caso de Adriana Caringe quanto na rodovia “Castelinho”, o que valia era a demonstração de força do efetivo policial, sua ação forte e controladora, inibidora do mal social da criminalidade, heróico exército fardado de combate ao crime, exterminando seu inimigo criminoso, valendo-se da força de seu efetivo para solucionar crises e situações de conflito com a bandidagem.

Por vezes a manifestação da força pode gerar distorções, quando percebido seu excesso, devido quase sempre à incapacidade de racionalização do uso da força em determinados efetivos, o que gera a conclusão de que em situações de imensa tensão e conflito, ou mesmo no cotidiano de uma simples barreira policial, a atuação de um aparato militarizado ocasiona danos à população civil. Para justificar essa afirmação, pode-se extrair

dois exemplos sintomáticos e que ganharam repercussão nacional e mundial: 1º) o caso da chacina do presídio Carandiru; 2º) o caso da Favela Naval, em Diadema.

### **Carandiru e Favela Naval- O uso da força como lógica de controle para a PM**

Em ambos os casos a atuação de membros da polícia militar paulista, resultou num saldo de mortes civis. No primeiro caso, no dia 2 de outubro de 1992, por volta das onze horas, devido ao começo de uma rebelião surgida com uma briga no pavilhão 9 da antiga Casa de Detenção do Carandiru, na capital paulista, o diretor do presídio Ismael Pedrosa solicitou a intervenção da polícia militar para conter o conflito. Autorizado pela secretário de segurança, após uma reunião com o comando da PM e dois juízes, o comandante do policiamento da capital, coronel Ubiratan Guimarães, ordenou a invasão do presídio, passando o local a ser tomado pelos policiais por volta das dezesseis horas e trinta minutos. A partir daquele momento, durante duas horas, 111 presos desarmados foram chacinados pelos policiais militares, mesmo tendo os custodiados se rendido e jogado fora canivetes e estiletes que estavam portando. O confronto que resultou numa imensa quantidade de mortes de presos por um lado, e nenhum policial militar de outro, reforçou a tese de que a PM na ocasião enfrentou homens desarmados, enquanto que os policiais portavam metralhadoras e armas de grosso calibre. A ação policial, com ares de execução sumária, ganhou as manchetes dos jornais não somente no Brasil, mas no mundo inteiro, sendo repudiada por altas e respeitadas organizações de defesa do cidadão e dos direitos humanos. Instaurado inquérito policial militar e posteriormente ação penal pelo incidente, foram acusados de homicídio 119 policiais militares que estavam na ação policial, além do comandante Guimarães, que foi condenado em junho de 2001, ou seja, quase dez anos depois, a uma pena de 632 anos de prisão. O coronel recorreu da condenação e passou a aguardar o processo em liberdade, situação semelhante a dos demais policiais acusados.

Agiu o efetivo policial militar na Casa de Detenção como um pequeno exército chamado a exterminar o inimigo. A ausência do benefício da dúvida quanto a estarem ou não armados os detentos ou mesmo o respeito a sua rendição não foram observados pelos policiais que acabaram por cometer uma chacina com um número impressionante de mortos. Agiram de maneira semelhante aos efetivos de guerra quanto conquistam uma trincheira inimiga, menosprezando direitos constitucionais que se tornam previsivelmente suspensos em períodos de guerra. As execuções sumárias e a pena de morte prevista somente no caso do art. 5º,

inciso XLVII da Constituição Federal, combinada com seu art. 84, foi aplicada instantaneamente pelos policiais militares que invadiram o presídio como se estivesse o grupo numa situação de guerra. O atributo de ser um corpo militarizado pesou mais do que a condição de agentes da lei no caso da chacina no Carandiru.

No segundo célebre caso, na madrugada de 7 de março de 1997, uma barreira composta por policiais militares, liderada informalmente pelo soldado PM Otávio Lourenço Gamba(apelidado “Rambo”), foi secretamente filmada por um cinegrafista, devido a denúncias de moradores da Favela Naval, no município de Diadema, que reclamavam da presença de policiais militares, constantemente presentes no local, no período noturno, praticando atos de violência. Os atos de agressões, abusos de autoridade e até lesões corporais praticados por esses policiais, culminaram nesse dia com a morte do conferente Mário Josino. Dada a repercussão das fitas e a exibição dos crimes em cadeia nacional de televisão, o caso transformou-se de inquérito policial em ação penal, e, graças ao trabalho dedicado e meticoloso do Ministério Público, os acusados foram condenados e sumariamente expulsos da polícia.

Além do processo penal, o caso da Favela Naval incitou a criação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, instaurada para investigar os crimes de policiais militares praticados contra a população da periferia de Diadema, tendo como relator o então deputado Elói Pietá. Em seu relatório, descreve o deputado a atuação da PM nos bloqueios da Favela Naval (BLAT/SARAIVA, 2000, p.146), alegando que os policiais impunham na favela uma lei própria, utilizando regras de hierarquia pelo avesso, em que, o critério de liderança não era pautado pela graduação ou posto, mas sim pelo grau de violência e agressividade na ação policial. Segundo Pietá, as funções dos policiais criminosos no local eram pautadas nas seguintes regras: 1º) “o direito de ir e vir depende da autorização dos policiais”; 2º) “Num bloqueio, um civil (cidadão) só pode falar com autorização do policial militar e, se perguntado, deve responder de pronto”; 3º) “o civil deve manter uma postura de submissão e obedecer as ordens dos policiais”;<sup>4º)</sup> “mesmo apanhando, o civil não deve questionar o policial militar”;<sup>5º)</sup> “se um soldado bate num civil, outro policial não podia interferir, sob pena de levar o mesmo castigo”; 6º) “o civil nunca deve anotar o número da viatura ou o nome do policial militar que o agride”.

Foi o descumprimento dessas regras por parte do indivíduo civil que ocasionou a morte de Mário Josino. Ao reagir indignados com a série de agressões criminosas e

arbitrariedades cometidas pelo grupo de “Rambo”, as vítimas Jefferson Sanches Caputi e Antônio Carlos Dias, amigos de Josino, antes de partir em seu carro alertaram os policiais que iriam denunciá-los através da leitura das placas de suas viaturas, sendo que em seguida o veículo das vítimas foi alvejado pelo soldado “Rambo”, vindo a atingir e ocasionando a morte de Mário Josino.

É óbvio que condutas criminosas apontadas em policiais militares no caso da Favela Naval não são uma regra na polícia militar, que dispõe de toda uma parcela de bons policiais, dedicados, respeitosos e cumpridores de seus deveres no que tange ao respeito ao outro, ao menos no que tange a sua incolumidade física. Mas o que ocorre é que uma organização policial do tipo militarizado, possuidora de um regimento disciplinar que pune com rigor infrações de caserna e torna brandas as punições quanto a atos de policiais militares contra civis, geralmente corre o risco de gerar ações onde as principais vítimas são os cidadãos da periferia, situados em regiões de exclusão social, onde a política do Estado é conter os bolsões de marginalidade pela aplicação da força pura e simples, numa noção de policiamento preventivo direcionado à prevenção através de mecanismos de intimidação e medo. Por essa noção a polícia tem que demonstrar sua força, afugentando os criminosos nem tanto por sua presença ostensiva, mas por apresentações claras de seu poderio pelo caminho da agressividade, como se quisesse dar um recado aos criminosos que se escondem nos bairros pobres de periferia. É a cultura policial de ser temido para ser respeitado, onde a gênese do medo irá ser encontrada na aplicação força, desmesurada, agressiva, violenta, forte o suficiente para fazer recuar qualquer um que se veja de encontro com a força policial.

Essa mesma agressividade do policiamento militar não é vista nos bairros de alta inclusão social no perímetro urbano de São Paulo, chegando mesmo o policial Gambra a afirmar enfático em seu interrogatório pela Justiça, que não se poderia esperar que os policiais militares agissem na favela como agem na Avenida Paulista (BLAT/SARAIVA, 2000, p. 111). Pesou aqui mais fortemente o argumento da necessidade de uma polícia enérgica nos bairros mais pobres e violentos, considerando todo morador de periferia um previsível suspeito, e a redução dessa mesma severidade nos bairros considerados “tranquilos”; entenda-se os bairros de classe média, onde viveriam as pessoas de bens, que, via de regra, não estariam envolvidas com a criminalidade.

Pela ausência de uma maior interação do policial militar com a comunidade, desfazendo a ótica um tanto quanto míope do policial de ver o negro, pobre, morador da

periferia ou da favela como o inimigo criminoso a ser exterminado, é que foi ganhando força a proposta de implementação do policiamento comunitário. A aproximação com a comunidade de policiais militares como o sargento David Monteiro, no posto policial do bairro Jardim Ângela na periferia paulistana, ilustrada em reportagens do suplemento especial da Revista Super Interessante (Edição Especial Segurança Pública, Abril 2002, p. 22) e em matéria da Revista Playboy (Edição de Setembro 2002, p.43), tentaram demonstrar a eficácia de políticas que reforçam essa modalidade de policiamento, ajudando a retirar da polícia o triste epíteto de algoz das comunidades carentes. Pelo depoimento da próprio policial na reportagem, dizia ele estar arrependido da forma como tratava anteriormente os moradores da periferia, marginalizando-os precipitadamente, chegando a cometer casos de abuso policial. Explicou o policial como essa forma de policiamento o auxiliou a quebrar preconceitos contra a comunidade, e como a população passou a reconhecer e admirar o seu trabalho. O que se revela é que nas formas desse policiamento como se encontra nesse momento (onde o policial participa mais do cotidiano da comunidade, indo a reuniões de bairro, organizando eventos sociais e dando orientações em escolas à crianças e jovens), percebe-se que a atividade desenvolvida é bem mais um trabalho social desempenhado por integrantes de um aparelho de Estado do que propriamente uma ação policial. Na atividade policial propriamente dita, o policial militar corre o risco ao compor um efetivo militarizado de reforçar as mesmas táticas de uso da força de efetivos de guerra, que podem gerar toda a lógica agressiva de controle exposta anteriormente. A capacidade de decisão da população nos rumos da atividade policial (filosofia básica do policiamento comunitário) não é de pronto contemplada com a manutenção de uma estrutura policial militarizada, onde o que deve ser cumprida sem contestação é a determinação do alto comando, sustentada em uma ação rápida, energica, eficaz e por isso agressiva.

Mas será que no âmbito da polícia civil a força também não se faz valer? Será que na cultura policial civil há espaço para uma lógica de controle menos agressiva ou com teores de violência que destoam dos atos praticados por policiais militares? Ou será que no decorrer dessa intensa rivalidade entre policiais militares e civis não se estarão reproduzindo os mesmos mecanismos de vigilância e controle que marcam o panoptismo de uma sociedade disciplinar? Poderá ser observado no caso da polícia civil uma formação onde o saber letrado e o discurso dito científico sobre o criminoso irá engendrar uma série de mecanismos de

controle que apenas atestam a razão de existência da própria organização policial, enquanto aparelho de estado e enquanto instância de controle da própria sociedade sobre si mesma.

## **2.2.A TAREFA DA POLÍCIA CIVIL**

### **Aspectos do controle na polícia judiciária e o bacharelismo na formação de um saber-poder na polícia civil de São Paulo**

Com o advento da Polícia Civil no Estado de São Paulo no início do século passado, privilegiou-se a formação nas letras jurídicas e em conhecimentos técnicos específicos de todo um corpo de policiais encarregados da função de direção ou perícia na atividade policial. É a polícia dos bacharéis, sejam eles delegados, peritos ou médicos legistas. Surgida como sinônimo da polícia criminal (encarregada da investigação de crimes), a polícia civil surgiu mediante três fatores: 1) a necessidade de especialização do aparato policial, a fim de que a polícia trouxesse ao judiciário não apenas os autores de ações delituosas, mas também a certeza da identidade desses autores e a existência do crime, com a devida coleta de provas e apuração das circunstâncias do delito; 2) a raiz histórica da atividade estatal no país, em que no Império as funções judiciais confundiam-se com as funções policiais, com a existência dos juízes de paz, que eram encarregados simultaneamente da captura de criminosos e da apuração e julgamento de crimes; 3) a disposição da organização judiciária do Estado, em que os julgadores não dispunham de técnica, tempo, material e pessoal habilitado para as investigações que não sobrebrassem seu trabalho. A exemplo de países como a França, o trabalho de polícia criminal muitas vezes figurava como uma apêndice da atividade jurisdicional criminal, em que um setor da polícia diferenciava-se do policiamento ostensivo por atuar sem uniformes e vinculado às autoridades judiciárias fornecendo-lhe dados sobre o criminoso. Daí sua denominação de polícia judiciária.

A formação jurídica na atividade policial civil, com exigência do diploma de bacharel em Direito para os cargos de chefia, já aparece tanto na Dinamarca em 1736 como na França, na mesma época (MONET, 2001, p.63). Os policiais diplomados, dotados de um saber especializado, é que serão úteis ao Estado na aplicação de sua política criminal, disposta de profissionais encarregados de realizar uma eficiente investigação sobre o criminoso. Com o advento da Scotland Yard na Inglaterra e a consolidação da Interpol no século XX revelou-se

a preocupação dos governos na especialização e qualificação de seus quadros policiais, no sentido de propiciar uma melhor ação da polícia.

No Brasil, sobretudo no Estado de São Paulo, a polícia dos bacharéis tendeu a variar a atividade policial do delegado em ação intelectual e ação de força, gerando o dicotomia entre o delegado cartorial (ou de gabinete) e o delegado operacional ou de rua. Alguns se sentem mais à vontade dedicando seu ofício integralmente com a feitura de inquéritos policiais de forma muitas vezes mecânica, adotando inclusive formulários-padrão para relatórios acerca de crimes semelhantes (inquéritos sobre porte de arma geralmente seguiam esse estilo). Outros, preferem realizar o serviço de policiamento de rua, investindo na caça de criminosos procurados, rivalizando com a polícia militar em operações policiais de grande envergadura (caso do GARRA em comparação ao GATE), alguns elaborando operações que chegam ao arbítrio e descumprimento da lei, em ações tais como: retenção indevida de suspeitos ou mercadorias; tortura ou chantagem de trutas (criminosos considerados “pé de chinelo”, geralmente ladrões) para obtenção de informações, invasões de domicílio durante o período noturno, campanas em frente à localidades onde possam estar suspeitos. Duas figuras subalternas são fundamentais no assessoramento desses delegados: o escrivão de polícia e o chefe de investigação. É o escrivão que garante a formalidade do inquérito, redigindo as peças que irão compor o procedimento, havendo ocasiões em que ele sozinho realiza todo o inquérito. O chefe de investigação em algumas delegacias porta-se como a verdadeira autoridade na unidade policial, ordenando missões sejam elas legais ou não, muitas vezes valendo-se do uso desmedido da força, estabelecendo também a rede de comunicações com os informantes.

O advento da inclusão da disciplina dos direitos humanos como parte do saber nas letras jurídicas e a aproximação cada vez maior do ensino do Direito com as ciências sociais na crítica ao positivismo jurídico, ocasionou um menosprezo de um pequeno, mas crescente número de novos delegados legalistas, com a prática de métodos coercitivos unicamente fundados na utilização da força, gerando questionamentos quanto à legitimidade do caráter das formas de policiamento que privilegiasssem unicamente a força. Esses novos policiais (delegados, escrivães, investigadores), geralmente idealistas e despidos dos vícios da corporação, não raro são destacados para funções administrativas e não operacionais, ou então são enviados para o trabalho em plantões ou transferidos para delegacias do interior do estado ou funções de menos destaque. A lógica de divisões especializadas como o DEIC ou de

grupos como o GARRA ou a Divisão Anti-Sequestro, é a de manter policiais prontos para situações onde, necessariamente, o formalismo dos procedimentos legais pode, ao menos, ser esquecido temporariamente para assegurar o êxito da prática social. Alguns policiais chegam a afirmar o seguinte: “*Existe o jeito da lei, o jeito contrário à lei e o nosso jeito*”. Isto significa dizer que nem sempre as práticas policiais seguem o rigor estrito da lei, e nem por isso os policiais civis em uma delegacia acham que a estão descumprindo. Às vezes, na concepção desses policiais, é preciso que a polícia aja com uma certa margem de discricionariedade na atividade policial, para que então se produzam resultados rápidos e eficazes, pois um burocrático procedimento legal poderia atrasar a consumação desta atividade.

Mas a tônica dessa discricionariedade na polícia civil é dada pelo delegado. Ouvido um delegado de polícia integrante de uma divisão operacional da polícia, este disse que um dos maiores defeitos do policial militar era a ausência de margem de decisão em suas ações, pois toda sua atividade policial tinha que ser regulada pelo oficial superior ou comandante de batalhão. Os oficiais subalternos, por sua vez, geralmente responsáveis pelo policiamento de rua, também não tinham liberdade de iniciativa em suas ações, pois teriam que acatar as ordens do alto comando. Na polícia civil, segundo o delegado, o policial civil sempre tinha uma margem de liberdade nas ações até mesmo porque a atividade de investigação exigia esse desprendimento do subordinado ao seu chefe, pois nem sempre o superior hierárquico estaria presente para dizer ao policial o que fazer, em momentos críticos da atividade de campo, onde fossem necessárias soluções rápidas. Um certo afrouxamento de conduta dado pelos delegados aos seus subordinados, havendo mesmo o caso em algumas delegacias de o delegado ficar mesmo refém de seus subordinados, dependendo das malhas ou redes policiais, é a tônica do policiamento civil, o policiamento dos escrivães e dos investigadores. Acontece mesmo da autoridade do bacharel ser questionada nas delegacias quando um jovem delegado, novo na corporação, assume, por exemplo, delegacias problemáticas, formadas por equipes já configuradas em seus próprios esquemas de ética policial. O delegado que for corpo estranho ao grupo, as chamadas “panelinhas” de policiais, e que não desperte a confiança ou o respeito de seus subordinados, corre o risco de ser colocado de fora da vivência das reais relações dentro de uma unidade policial. A mesma liberdade de atuação que pregam os delegados de polícia para os policiais de sua corporação, algumas vezes volta-se contra eles na condução do trabalho policial.

Um exemplo de como as práticas policiais tangenciam a legalidade no cotidiano das delegacias entre os policiais civis é no tocante à tortura. Não obstante ser definida como crime e ser apontada como forma habitual de controle social de um aparelho de estado sobre os despossuídos, a prática da tortura no cotidiano da polícia civil é mesmo uma forma de mostrar a eficácia do serviço, é um mecanismo de controle que visa dar visibilidade à ação policial perante o olhar de cima do governante e atender a demanda de baixo da população, no momento em que a polícia civil soluciona a autoria de delitos (MINGARDI, 1992,p.52). A tortura ou a “pressão enérgica” como preferem dizer alguns policiais, encontra sua legitimidade entre os policiais civis pelo fato de produzir um elemento vital para a investigação e a solução do delito: a confissão. Com a confissão, poupa-se trabalho, economiza-se tempo, a polícia dá satisfação com mais rapidez para o governante e para a opinião pública e os policiais ficam com o sentimento de dever cumprido. Sem contar que nos esquemas onde prevalece a corrupção, a confissão de um suposto criminoso mediante tortura, que disponha de acervo patrimonial, pode servir como ótima forma para policiais corruptos acumularem vantagens e riquezas. A confissão é de enorme importância para a polícia civil (KANT DE LIMA, p.83), pois inclusive engorda as estatísticas criminais quanto aos delitos registrados e as soluções obtidas.

Outra prática que irá compor o saber policial civil é o da alcaguetagem. O alcagüete, o informante, ou simplesmente o “ganso” aquele que trafega no meio da bandidagem, constitui-se num dos personagens da crônica policial nas delegacias dos centros urbanos como São Paulo, sendo também criminoso ou não, mas que goza das benesses da polícia. A figura do informante existe desde a origem do policiamento civil na França do século XVII ( vide Capítulo II), e geralmente é alguém que reside no bairro onde encontra-se instalada uma delegacia, tem amigos ou parentes policiais, gostaria também de ser policial ou simplesmente gosta de ser visto andando com a polícia (daí a gíria “ganso” para determinar esse indivíduo, colocando sempre a cabeça para fora da viatura para ser visto). Nas delegacias onde funcionam grupos de policiais corruptos, os “gansos” chegam a receber uma parte do dinheiro ou vantagens extorquidas de determinado bandido capturado pela polícia, quando estes contribuem com suas informações para a captura de criminosos. Às vezes, para se formar um informante ocorre o contrário, o informante não quer ser visto. Isso acontece, por exemplo, nos casos em que um grupo de criminosos descobre que um dos seus denunciou o grupo perante a polícia, passando a carregar a pecha de alcagüete. Nesse caso, não restam muitas

alternativas para esse indivíduo que procura a polícia e passa a funcionar como informante buscando uma forma de proteção. Por último, há ainda o tipo de informante que, por exercer certa influência na área em que mora, deseja ver seu bairro livre da bandidagem, como no caso dos presidentes de associações de moradores (KANT DE LIMA, p.83) ou representantes da comunidade de lojistas em determinada área da cidade.

O bacharel absorve esses dois mecanismos da prática policial nas delegacias (a tortura e a alcaguetagem) no seu saber diplomado, formalista e empolado. É a margem de discricionariedade que o mesmo confere aos seus subordinados, consistindo tais práticas em eficazes mecanismos de controle para a atividade da polícia civil. O saber do bacharel é um saber sobre o crime e o criminoso através da confissão e do olhar do informante.

Essa formação de bacharéis na polícia civil gerou por sua vez uma ânsia de especialização dos setores de comando nas polícias militares; que privilegiaram o aprimoramento nos métodos tipicamente militares, como a formação em tiro, contenção de distúrbios e desmonte de ações paramilitares, sem descuidar, porém, da formação em Direito, como forma dos oficiais competirem com os delegados em termos de conhecimentos jurídicos. A quantidade de cursos oferecidos e realizados na maior parte por conta própria para oficiais da polícia militar em países como o Chile, Israel ou em quartéis do exército americano nos Estados Unidos reforçaram no meio policial militar a cultura da caserna, com bases na doutrina militar; em que o policial é visto como soldado, conscrito em sua unidade militar, isolado do restante da sociedade, encarregado das ações militares em que a função não terá nenhuma relação com a atividade civil; mas por outro lado, o saber diplomado dos delegados sempre incomodou o oficialato da polícia militar, pois este consistia no principal argumento dos delegados contra a PM de despreparo e ausência de uma formação intelectual, de um saber letrado sobre o crime, algo que somente os delegados de polícia teriam.

Os bacharéis em Direito, sobretudo em grandes centros urbanos do país como São Paulo, acabaram por ingressar intensamente na história da vida política no país, ocupando importantes cargos no governo, na administração e na vida pública, além de ocupar funções especializadas nas instituições da sociedade, que requeriam um saber letrado (WOLMER, 2002, p. 98). Numa sociedade onde o trabalho braçal e sem especialização era desprezado e aqueles que não tiveram acesso à formação técnica, para ao menos ocupar postos subalternos na pirâmide social (o operariado, por exemplo), eram fadados a constituir a marginalidade social, a cultura dos “doutores” ou bacharéis teve amplo espaço para florescer na república,

considerado o bacharel em Direito como verdadeiro detentor do saber numa sociedade disciplinar, onde o Estado sempre apareceu fortemente na regulação das relações interpessoais; mais até do que os diplomados em outras áreas do conhecimento. O Estado na sociedade brasileira, com seu aparato político consolidado no governo e dotado não apenas de um poder judiciário, mas também de um poder disciplinar distribuído entre diversas instituições, entre elas a polícia (FOUCAULT, 1996, p.86), deveu muito aos bacharéis em Direito a perspectiva de enquadramento dos indivíduos, de controle individual de condutas que não se traduzisse no uso explícito da força, mas sim numa forma de poder sutil, onde todos pudessem ser observados, tipificados e previstos em normas jurídicas. O discurso jurídico dos bacharéis é um discurso que prega a ordem, a normalização da conduta através da obediência ao preceito; preceito esse utilizado em todos os aspectos da vida social (normas de direito, de direito penal, normas de convivência, de tolerância, de expressão individual da crença ou do pensamento). Na formação de um Estado liberal-burguês estruturado na acumulação de capital, a legitimação das normas que disciplinavam condutas pelo discurso dos bacharéis era fundamental para a afirmação desse próprio Estado perante uma sociedade dividida em conflitos sociais. Daí ser tão valioso o papel social do bacharel.

Numa forma de materialização do poder onde predomina o controle através da vigilância, do olhar, da formação de saberes sobre o criminoso que importe na aparição de uma força policial sofisticada e especializada, a figura do bacharel em Direito foi fundamental para construir essa polícia dita técnica, científica, investigativa. Mas para valer-se dessa polícia o bacharel depende necessariamente de um instrumento que viabilize o seu poder, que lhe possibilite um olhar sobre as condutas individuais, um saber sobre a rotina dos indivíduos, já que a função da polícia é essa: a vigilância rotineira no dia a dia de uma sociedade. Esse instrumento constitui-se no inquérito.

### **Inquérito policial: A espinha dorsal da polícia judiciária**

O inquérito é um instrumento de poder que vem merecido repetidas críticas pelos defensores da reforma das polícias, sobretudo aqueles que se encontram no Ministério Público. Considerado por seus críticos como uma verdadeira aberração histórica, só encontrada no Brasil e nos países subdesenvolvidos (BLAT/SARAIVA, 2000,p.227), o inquérito policial é um procedimento administrativo da polícia, de caráter meramente informativo, onde são colhidos elementos e prova da materialidade de um dado crime e dos

indícios de sua autoria. Fala-se no inquérito em indícios, e não em provas, visto que no Código de Processo Penal somente é considerada prova aquela reconhecida em juízo (art.157 do CPP). Sendo um procedimento inquisitorial, onde não há o contraditório (princípio constitucional em que é dado ao acusado o direito de refutar e mesmo redirecionar as acusações), e não contando em sua elaboração com a participação do Judiciário ou do Ministério Público, o inquérito policial muitas vezes reveste-se de falhas que prejudicam à apuração dos fatos, distorcem as pretensas verdades buscadas e mesmo dificultam futuramente a defesa em juízo de presunidos inocentes. A força às vezes desmedida que possui a polícia judiciária na coação de investigados ou influência de testemunhas no inquérito policial produz em algumas ocasiões provas pré-constituídas contra os acusados, sem que a investigação criminal tenha utilizado os tão procurados critérios eminentemente técnicos e científicos para obtenção de evidências e auxílio na instrução penal realizada em juízo. Como no inquérito é previsto o interrogatório do indiciado e depoimentos reduzidos a termo de testemunhas sem a necessária presença de advogado, é simples para um delegado ou escrivão alterar informações, fazer constar declarações que comprometam o indiciado ou omitir dados e circunstâncias que assegurem, ao contrário, a impunidade de um apaniguado. Não é raro o policial civil que procede com as investigações ser auxiliado pela figura do “ganso” (ou informante, como já foi dito) que não contribui em nada para dar respaldo técnico-legal à investigação e nem sequer é mencionado no inquérito, figurando mais como um vendedor de informações que possibilitem a manipulação de dados em prol de uma rede de concessões de vantagens no decorrer do inquérito. Práticas essas que beiram a corrupção policial (MINGARDI, p.25).

Além disso, segundo a opinião dos defensores do fim do inquérito policial, este, da forma como existe hoje, não garante a eficácia do trabalho da polícia judiciária, e muitas vezes engorda as estatísticas da ineficiência da polícia na descoberta da autores de delitos. Pelo relatório da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, em 1997, somente na cidade de São Paulo, 97,5% dos crimes levados ao conhecimento da polícia civil não foram solucionados. Em 1999, foram registrados na capital 523.396 boletins de ocorrências de crimes, sendo que 73% dos delitos eram de natureza patrimonial (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.64). Desses boletins, foram instaurados 84.519 inquéritos (16% do total dos boletins) e o Ministério Público ofereceu 25.301 denúncias oriundas desses inquéritos, revelando que a produtividade da polícia judiciária não passou de 3 %. Os promotores não tem conhecimento

dos boletins de ocorrência e muitos delegados sequer realizam os inquéritos, resumindo-se a assiná-los, pois todo o trabalho é realizado pelo escrivão de polícia.

Muitos delegados no estado de São Paulo manifestam-se contrários à proposta de extinção do inquérito policial. Em artigo publicado na Revista da Associação dos Delegados de Polícia de São Paulo –ADPESP, de dezembro de 2000, o delegado Haroldo Ferreira critica a defesa da extinção do inquérito, afirmando que o inquérito policial é um instrumento básico e necessário para a realização da justiça criminal, por ser nele que encontram os elementos da materialidade de crimes e individualização de autores de delitos. Alega o delegado que em países como Portugal, França e Itália, as investigações criminais também são chamadas de inquérito e a polícia judiciária é o órgão indicado para realizá-la. É o inquérito procedimento técnico e formal, mas também jurídico, pois, segundo palavras do delegado, realiza o direito criminal e as provas obtidas por esse procedimento são sempre reduzidas por escrito e verificadas por um órgão técnico habilitado (no caso, a própria polícia judiciária).

Esqueceu-se de dizer o delegado que nos países citados por ele a presença do Ministério Público é constante na investigação criminal. Não compete a polícia a obtenção de provas, mas sim de indícios que poderão ou não ser transformados em provas no momento da apreciação destes no juízo criminal. Portanto, o argumento do delegado não contempla um suposto axioma da infalibilidade do inquérito policial, no momento em que podem ser corrompidos os fatos resumidos a termo, redigidos no procedimento, segundo afirmam os defensores de sua extinção. A identificação de um delito e de quem o praticou independe da existência do inquérito, no momento em que o auto de flagrante ou um boletim circunstanciado podem, por si mesmos, conter todas as informações indispensáveis para a persecução criminal e aplicação da lei penal.

Para entender o quanto é valioso o inquérito para os delegados de polícia e o porquê de sua defesa intransigente e aguerrida desse procedimento legal, é preciso voltar no tempo e chegar primeiro a uma noção que irá redefinir o poder político do Estado numa nascente sociedade moderna: a noção de infração.

No momento em que ocorre uma passagem do conceito de dano previsto no direito civil para o de infração no direito penal, forma-se uma nova economia de legalidades onde o poder do soberano incide nas relações interpessoais. O dano até então tinha o caráter de mera ofensa individual, a situação em que um indivíduo causa prejuízo a outro. Quando o estado passa a intervir, afirmado através de seu representante (o procurador) que o dano não é mais

uma ofensa dirigida somente a outro, mas também ao Estado, surge o conceito de infração. A infração é uma ofensa ao bem jurídico, assim definido no Estado burguês como uma ofensa ao sentimento, ao interesse coletivo, tutelado pelo soberano, ou, na concepção contratualista, pelo Estado. O inquérito será o procedimento de busca da verdade que irá substituir o antigo sistema de prova feudal (FOUCAULT, 1996, p.66), e irá consistir de uma série de atos, conduzidos por um representante do poder estatal, que irá dizer se houve ou não a dita ofensa ao interesse coletivo. Ocorre que historicamente, o panoptismo da sociedade moderna irá dar lugar ao inquérito pelo exame. É o exame, por sua vez, que se constituirá no controle normalizante, na vigilância que permitirá qualificar, classificar e punir o infrator, havendo uma superposição das relações de saber e poder (FOUCAULT, 1985, pp.154-155); ou seja, o exame pressupõe um mecanismo de formação de saber e de exercício de poder. Menos do que estabelecer um sistema de obtenção de verdade, o inquérito policial para o delegado constituirá um emblema da afirmação de seu poder e a via onde haverá a transmissão de saber sobre o infrator. É o momento em que o indiciado no inquérito poderá ser registrado, documentado, catalogado, onde a autoridade policial poderá estabelecer um saber sobre o suposto criminoso: quem é, onde vive, quem são suas pessoas de influência, como foi sua infância, quais os seus hábitos, tudo transcrito nos boletins individuais de vida pregressa e antecedentes criminais. E é através da linguagem jurídica rebuscada utilizada nos autos do inquérito, do uso dos termos técnicos, do palavreado eventual em latim, que o delegado afirmará sua visibilidade enquanto detentor do saber e sua legitimidade enquanto condutor de uma prática policial. O inquérito disciplina as subjetividades, domina os saberes, distancia o infrator de um lado e o “doutor” do outro. No inquérito são reproduzidas as palavras, os trejeitos, os sentimentos do infrator, da vítima, das testemunhas, em peças escritas cuja redação é determinada por jargões jurídicos, por uma linguagem letrada, erudita, submetida à técnica do bacharel (FAUSTO, 2001, p.p.33-35). No inquérito o infrator pode se sujeitar às regras sancionadoras estritas, formalizadas, que condicionam seu corpo, sua alma: a hora de recolher-se ao xadrez; a postura correta de sentar-se à cadeira no momento do interrogatório; a palavra cortada pelo escrivão ou delegado durante o interrogatório, determinando ao interrogado que se atenha ao que lhe foi perguntado; a obrigação que este tem de falar de seus hábitos, de seus vícios, de sua intimidade, dos lugares em que freqüenta, a fim de que seja preenchido o boletim de antecedentes, enfim; o inquérito policial gera um mundo onde seu principal protagonista é a polícia civil. Um mundo dotado de uma cultura, de uma ética

própria, onde se reproduzem práticas que firmam a identidade de uma corporação policial. O inquérito torna-se espaço fértil para os expedientes do exame, da construção do saber sobre o infrator, para o controle de sua subjetividade e consequente docilização.

É através do inquérito que a polícia civil firma seu controle social e a diferença de sua rival, a polícia militar. É mesmo a expressão da identidade da polícia civil o inquérito policial. Sem ele, como se obter a confissão? Indispensável é a confissão para firmar a eficácia da atividade policial civil, seja ela obtida com ou sem tortura, sendo ela necessariamente transcrita nos autos do inquérito, dispondo de seu elemento básico, que é o da assinatura daquele que confessou.

Vê-se, com efeito, um sentimento de desconfiança da categoria de delegados, quanto ao desprestígio ou desvalorização de suas funções com a extinção do inquérito. Temem ficar à mercê dos promotores de justiça, que seriam na verdade seus novos chefes, conduzindo a investigação no lugar deles (delegados), comandantes naturais da investigação, autoridades legitimadas ao controle, bacheléis em Direito tanto quanto seus antagonistas do MP. Seriam os promotores fiscais de irregularidades, que não admitiriam a reprodução das práticas que já se tornaram vício na corporação policial, tais como a obtenção de confissões por tortura, as delações ou os falsos testemunhos. Alguns, que ainda se prevaleceriam da margem de manobra que lhe permite o inquérito para alimentar a corrupção policial sentir-seiam prejudicados na autonomia que ainda possuem de promover diligências, indicar suspeitos, arregimentar informantes e manipular informações. A ausência de recursos ou incentivos estatais para todo um reaparelhamento da polícia, com modernas técnicas de investigação que prescindissem da tortura e garantissem um policiamento bem elaborado nos parâmetros da lei, seria também a justificativa para a manutenção do inquérito. É o ditado do ruim com o inquérito policial, pior sem ele.

Cultura da força e da autoridade militar hierarquicamente superior na polícia militar. Cultura do bachelismo, do saber letrado, jurídico e do inquérito na polícia civil. Mesmo distintas as culturas, as duas corporações policiais disputam continuamente espaços de visibilidade na pirâmide panóptica de uma sociedade disciplinar. As atividades de vigilância e investigação confundem-se sistematicamente, seja pela atuação operacional de grupos distintos como GARRA e GATE, seja pela busca do saber jurídico e feitura burocrática de ocorrências criminais por policiais militares, na busca de um espaço de reconhecimento perante o poder estatal, que observa, controla e às vezes incentiva uma competição entre essas

corporações. Será que além de controlar, os policiais rivais também são controlados? É importante observar as estratégias de poder adotadas por ambas as corporações, e como estas reagem ao controle individual de cada um de seus integrantes.

### **2.3. ESTRATÉGIAS DE PODER ENTRE AS DUAS POLÍCIAS ESTADUAIS**

A figura que mais simboliza o poder na polícia civil é o delegado e polícia, a autoridade policial. Ele é o doutor, o bacharel, o detentor do diploma em Direito, o profissional dotado do saber letrado que permitirá ao poder político estabelecer o controle social através do exame individual de cada infrator, por meio do inquérito. Na condição de detentor do saber, o delegado representa na polícia civil o *ethos* de uma atividade pautada no conhecimento sobre o corpo do criminoso, das técnicas que garantem um trabalho policial adequado. Desta forma, seguidamente a polícia civil dos bacharéis entra de encontro com a polícia militar dos capitães e coronéis, pois o exercício de controle para esses últimos encontra-se embasado em mecanismos do uso da força, da ação violenta intimidadora, da coerção militarmente planejada.

Para a polícia militar o saber sobre o crime está vinculado às técnicas de utilização de armamento e táticas de combate onde a sofisticação do uso da força e a obtenção de resultados concretos como a rendição ou morte de criminosos rende ao policial militar maior prestígio junto aos seus superiores e denota a eficiência de sua corporação perante às autoridades estatais (leia-se principalmente o governador do Estado e o secretário de segurança). O controle vale-se da manobra militar, do conjunto de táticas que condicionam os atos, da repetição exaustiva de um gesto, de uma ação onde corpo e objeto atuam conjuntamente numa correlação de movimentos perfeitos (FOUCAULT, 1985, p.130). O policial militar está sujeito diariamente ao regulamento e pondera todas suas atitudes com base no treinamento, na codificação disciplinar que sujeita sua vontade e suas iniciativas. No interior do quartel o soldado PM isola-se do convívio social, marcha, hasteia a bandeira, mantém o uniforme alinhado ante a revista do comandante. No momento em que está dentro da corporação, o policial militar considerado individualmente é objeto da disciplina, será o depositário da manobra. A coerção disciplinar estabelecida sobre ele irá acentuar a dominação da força policial sobre ele, mas também aumentará sua aptidão para a função de controle que estará incumbido de realizar. Estabelecida essa formação disciplinar, o PM saí nas ruas condicionado a estabelecer o controle nas ruas nos moldes de como foi controlado. É preciso

regular, é preciso corrigir, é preciso punir. E para isso, valendo-se da força, da tática militar, da manobra. Entrar na favela, invadir os becos, correr nos lodaçais, penetrar na selva de concreto e alvenaria do espaço urbano com sua arma em punho, pronto para detonar sua munição ante o aparecimento do inimigo. É sua forma de demonstrar a eficácia de seu controle vigiando e corrigindo aqueles que desobedecem ao cânone do convívio social. É também sua forma de ser visível perante o olho do Estado e o olho da opinião pública, da mídia, da classe média, dos pequenos comerciantes, dos presidentes das associações de moradores etc.

Exercitando o poder pela força, a polícia militar, com sua cultura de pequeno exército irá exercitar o direito através da guerra, do duelo. Os conflitos são regulados pela medição de forças entre o Estado e o indivíduo. De um lado, encontra-se o Estado, observador da infração, arvorando-se no seu direito de punir; de outro o indivíduo infrator, o criminoso, o inimigo armado, aquele a quem a força do Estado será destinada. A intervenção policial nesses moldes é vista numa lógica de disputa: ganha quem for mais forte. A força de um e a fraqueza do outro é que vão estabelecer os vencedores e os vencidos. É a força do Estado ou o poderio do crime organizado? É a superioridade da PM ou a violência do PCC? Não existe sentença, não existe aqui um poder judiciário que estabeleça a verdade ou o erro, que diga quem é culpado ou inocente. A força policial atua à revelia do judiciário, pois, nesse contexto de duelo com a criminalidade não necessita a polícia militar de normas que estabeleçam a verdade. O que interessa é a atenção ao seu regulamento, ou seja, atender às regras internas de como proceder numa situação de guerra. Não se curvar ao inimigo, não ser derrotado pelo poderio bélico do outro, não levar e sim disparar tiros. O que interessa é a vitória sobre o criminoso, sua subjugação. É o Estado valendo-se de um de seus aparatos e dispensando o outro, pois na guerra não há juízes, apenas comandantes.

Entendendo essa tática de ação policial militarizada é que se pôde observar como se deu a tragédia que acabou matando o investigador N.N.L. pelo policial militar F.P.L. no bar em Osasco (Introdução). O sargento policial militar, adestrado na manobra de cercar o inimigo, rendê-lo ou fuzilá-lo, estava preparado para uma ação de guerra. Era o Estado que se encontrava diante de seu inimigo interno: a criminalidade. Ao ver um indivíduo com uma arma apontada em sua direção, o tirocínio do policial militar foi o de atacar, pois assim ele é treinado, assim ele foi disciplinado em sua corporação, assim ele foi docilizado, pois a utilidade de sua energia é aproveitada nessa forma num treinamento militar. Não foi de se

estranhar, então, que ele atirasse, mesmo que do outro lado estivesse outro policial. É o chamado “fogo amigo”, onde o companheiro de guerra é confundido com o inimigo.

No caso da morte da professora Adriana Caringe o descuido da ação de guerra foi ainda mais acentuado, mas a ação foi coerente com o adestramento militar. Não importavam as negociações entabuladas entre o pessoal do GARRA e o bandido que segurava Adriana. No entendimento do comandante da operação militar, com o inimigo não se negocia, o inimigo se derrota. E na lógica da guerra, para derrotar o inimigo, as baixas civis são previsíveis.

A polícia civil, por sua vez, na tentativa de ocupar os espaços deixados nas ruas pela PM para sua intervenção, acaba por mimetizar-se numa organização bélica. Os policiais do GARRA treinam, utilizam armamentos, estabelecem divisões, usam uniformes e atuam em operações como se policiais militares fossem. Ao mesmo tempo que nos quartéis registram-se boletins de ocorrência como se fossem delegacias, nas delegacias formam-se equipes operacionais que mais se assemelham a pequenos contingentes de soldados, cujos níveis de hierarquia e solidariedade entre superiores e subordinados são menos restritos do que na PM. São Paulo transformou-se num verdadeiro campo de operações de guerra, onde se digladiam policiais militares e civis para a obtenção de mais território.

Por que havendo duas corporações policiais distintas, mas realizando atividades semelhantes não há de se falar num ciclo completo da atividade policial? Esse ciclo composto da sucessão prevenção-repressão, onde uma polícia previne o crime nas ruas, patrulhando, e outra que encaminha os infratores apanhados às malhas do judiciário, nem sempre se efetiva; provocando hiatos na atuação policial, em função das estratégias de poder adotadas por ambas as corporações, que na disputa de território, acabam assumindo funções únicas das outras. São essas diferenciações que merecerão melhor atenção agora neste estudo.

### **Os serviços de inteligência diferenciados**

Um outro fator significativo para a difícil integração entre o trabalho da polícia civil junto com a militar é manifestado pelos serviços de inteligência diferenciados que ambas as corporações possuem. O setor de inteligência corresponde a um órgão específico na estrutura da corporação policial encarregado das investigações sigilosas, que envolvem um pequeno segmento de policiais especializados, encarregados de levantamentos e averiguações de suspeitos, localidades, e quaisquer outros elementos que possam conduzir a uma investigação policial e a responsabilização penal de criminosos. Faz-se uma atividade de pré –investigação

e é muito comum a atuação desses órgãos nas ações contra o crime organizado. Utilizam-se os policiais da inteligência de uma rede de contatos (informantes) quando não utilizando técnicas de infiltração de policiais disfarçados em organizações criminosas, bem como é feito o mapeamento dos locais de reunião de quadrilhas e avaliação da vida pregressa e das possíveis fichas criminais de determinados suspeitos. Esses serviços de inteligência (também conhecidos como informação) fundaram-se na égide da Lei de Segurança Nacional no período da ditadura militar no país, na perseguição aos opositores do regime.

O trabalho de investigação, num primeiro momento destinado à polícia civil (de acordo com o disposto no art. 3º, inciso I da Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979), é também exercido em certos momentos pela polícia militar através de seu serviço reservado, chamado também de P2: órgãos de inteligência da polícia militar presentes em praticamente todos os batalhões militares do estado, oriundos do período pós-64, que reproduziam os ensinamentos básicos da doutrina de segurança nacional e assimilaram os métodos utilizados no período ditatorial. O serviço reservado da PM foi criado a fim de servir como uma contra-inteligência (ou seja, seria a polícia da polícia) encarregado de investigar a participação de membros da corporação em crimes ou conspirações com os movimentos supostamente subversivos. Com o advento do período democrático a tarefa deste órgão não se restringiu apenas à apuração de crimes praticados por policiais militares, mas também estendeu suas ações ao crime organizado em geral, entrando na competência original que era confiada por lei à polícia judiciária. O atual Departamento de Operações Ostensivas e Reservadas da PM, vinculado à corregedoria militar, é um órgão cuja estrutura tem por finalidade principal investigar policiais militares, mas não são raras as vezes em que essa atividade é extrapolada, como no caso em que os serviços do órgão foram utilizados para apurar a inocência do soldado Rambo, no caso da Favela Naval (BLAT/SARAIVA,2000,p.204-205). Em matéria publicada no Jornal do Brasil, em 30 de janeiro de 2000, o então ouvidor da polícia Benedito Mariano afirmara que tinha conhecimento que na Segunda Seção da P2 em São Paulo, havia cerca de 800 agentes, mais do que os 600 que trabalhavam na corregedoria.

A Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964 que instituiu o Serviço Nacional de Informações (SNI) previa o recrutamento de civis e militares para a composição do órgão, funcionando as polícias estaduais com modelos de organização e técnicas de investigação semelhantes. Previa o art. 7º da citada Lei:

*"Art. 7º. Os serviços prestados ao SNI pelo pessoal civil ou militar constituem serviços relevantes a título de merecimento a ser considerado em todos os atos da vida funcional".*

Previa a política de informações da ditadura o surgimento de agências regionais de informação em todos os estados, que, em São Paulo, mantinham vínculo operacional principalmente com o DOPS (Departamento de Ordem Política Social, integrado à estrutura da polícia civil) e os DEOPS (Departamentos Estaduais de Ordem Política e Social). Os serviços de inteligência das polícias estaduais tiveram por base métodos e ensinamentos da Escola Nacional de Informações (criada pelo Decreto 63.448, de 31 de março de 1971). O jornalista Percival de Souza (SOUZA, p.490) em sua biografia do delegado Sérgio Fleury, transcreveu alguns dos ensinamentos que eram dados nos cursos de inteligência aos policiais do DOPS pelo professor de polícia política Luiz Apolônio, cujas cartilhas continham o seguinte:

*"Evitar conversações sobre o serviço que lhe foi confiado, na rua ou em logradouros públicos; não deve comentar com quem quer que seja a natureza da missão que deve exercer, nem mesmo com seus companheiros de trabalho.*

*Estar sempre com a atenção voltada para o crime político-social, mesmo em horas de folga, pois o policial deve estar integrado nos seus deveres durante todas as horas do dia.*

*Cuidado com os modos de agir num ponto de encontro; manter a necessária calma e saber usar meios de disfarce para não ser notado.*

*Estar sempre pronto para agir em todas as esferas. Saber infiltrar-se em determinados meios de conspiração, conseguir informações através de amigos que possam ter ligação com conspiradores.*

*Cuidado nas buscas domiciliares. Não desprezar nenhum documento, por menor que seja e embora não apresente importância à primeira vista. Folhear os livros de toda espécie, até índices de telefone. Revistar todos os móveis, forros, vasos, malas etc. Evitar fugas e destruição de documentos.*

*Seguir um indivíduo é tentar conseguir provas e elementos que nos permitam precisar quais são as atividades desenvolvidas pelo mesmo. Na gíria policial, denomina-se "campana".*

*Esta deve ser muito bem orientada pelo policial a fim de evitar que o elemento seguido desconfie desse ato. O “acampanado” deve ser observado com atenção e tudo a seu respeito deve ser anotado, mesmo os hábitos que nada tem em comum com a conspiração.*

*O policial deve estar sempre pronto para realizar investigações de caráter sigiloso, mediante infiltração junto às camadas onde exista conspiração, mudando suas vestes de policial pela roupa usada por trabalhadores de várias categorias, ou, quando necessário, vestindo um fraque ou smoking para investigações mais elevadas”.*

Eis uma síntese dos ensinamentos destinados a um serviço de inteligência policial. Com o fim da ditadura e o advento do período democrático, viu-se o fim do DOPS e do DEOPS e com eles o desaparecimento de uma série de arquivos que revelavam as formas de atuação da comunidade de informações no aparato policial. Com a progressiva perda de investimento em serviços de informação dados os direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição de 1988 (art. 5º) e o progressivo desmantelamento da estrutura de inteligência que tinha por escopo a captura de potenciais subversivos, a estrutura policial teve que ser voltada não mais para o crime político, mas para o crime comum, definido na legislação penal. As polícias estaduais reorganizaram-se cada uma a seu modo, revelando um fosso existente entre os serviços de informação da polícia civil com os da polícia militar. Como a polícia militar possui seus próprios órgãos de informação, por algumas vezes o planejamento de ações e a descoberta de autoria de crimes não são comunicados à polícia judiciária, comprometendo a eficácia da ação policial, muitas vezes culminando em falhas.

Foi no governo de Franco Montoro que foram dados os passos para a reforma da polícia civil e reorganização de seu serviço de informações, através do Decreto nº 20.872, de 15 de março de 1983 (MINGARDI, 1991, p.94), onde foi fixada a estrutura básica da Polícia Civil. Na época foi criado o DCS (Departamento de Comunicação Social), com a função de substituir as funções do DOPS. Em 1995, o governador Mário Covas expediu o Decreto nº 40.120, de 1º de junho de 1995, reorganizando o chamado Departamento de Comunicação Social – DCS, órgão interno da polícia civil, com atuação em todo o território do Estado de São Paulo. O art. 4º do decreto previa toda a estrutura do órgão, encarregado da polícia de informações no estado, composto das seguintes divisões: a) Diretoria; b) Divisão Policial de Comunicação Comunitária; c) Divisão Policial de Comunicação Governamental; d) Divisão Policial de Aeroportos e Proteção ao Turista; e) Divisão Policial de Informações Sociais.

Todas essas divisões compartilhavam entre si uma rede de informações que não deixava de ter os mesmos objetivos da polícia secreta do antigo regime: a de polícia política. Ouvindo um ex-investigador desse período, disse ele que o DCS continha membros que participaram de alguma forma da repressão política no regime militar, e agora estavam reagrupados em um novo órgão, que não deixava de reproduzir a ideologia dominante de antigos membros da corporação. Para eles, o serviço de informações da polícia civil servia para descobrir os segredos, os “podres” dos adversários do regime. Assim, a Divisão de Informações Sociais possuía um serviço de coleta de informações que eram encaminhadas para outro setor de processamento, onde era feita a avaliação, análise e interpretação do material levantado, seguindo depois para um cadastro e posteriormente implicavam no desenvolvimento de atividades que iam desde remessa das informações ao superior interessado, localizado na diretoria, ou na promoção de novas diligências de coleta. A Divisão de Comunicação Comunitária espionava o desenvolvimento dos movimentos sociais, identificando lideranças comunitárias e sua área de influência, levantando o passado do investigado, horários em que desempenhava suas atividades e ligações político-partidárias. A delegacia de investigação de infrações contra a organização sindical e a delegacia de investigação de infrações contra o processo eleitoral e o sigilo das telecomunicações não tinha outra função senão a de infiltração de agentes de campo em sindicatos e partidos políticos; e, se possível, até mesmo o uso do grampo telefônico como forma de monitoramento. O mesmo trabalho era feito pela Divisão Policial de Comunicação Governamental, investigando integrantes do próprio governo: funcionários públicos com ligações fortes com a oposição ou exercendo papel de liderança no funcionalismo. Mais tarde, no governo de Geraldo Alckmin, em julho de 2002 o DCS passou a se transformar no DIPOL (Departamento de Informação Policial), contando basicamente com estrutura semelhante e o mesmo pessoal.

A espionagem política nunca deixou de existir nos serviços de informação da polícia, seja com a permissão ou não do governante. A ausência de um órgão superior autônomo, dotado de representatividade na sociedade, vinculado diretamente ao governador, onde seriam confiados e fiscalizados os passos dos serviços de inteligência acabou por dotá-los de uma independência anômala, informal, gerando grupos que por vezes atuavam em causa própria, como se um determinado setor da inteligência fosse uma polícia dentro da polícia, exercendo internamente o controle sobre seus próprios integrantes.

O fato de beberem na mesma fonte a inspiração para desempenhar atividades de espionagem fez com que as polícias civil e militar chegassem a investigar umas as outras. São comuns os relatórios do reservado da PM quanto às atuações da polícia civil, mormente na sua ligação atual com a guarda civil, e vice-versa, quanto às informações que os chefes da polícia civil querem saber sobre as posições internas dos comandantes da PM. Sobretudo quanto ao crime organizado, os serviços de inteligência de uma de outra terminam por competir na conquista de informações valiosas para o desmonte de determinados grupos criminosos. A polícia militar atua através da infiltração de PMs em quadrilhas ou bandos criminosos, enquanto que a polícia civil geralmente trabalha através da interceptação de conversas por meio de gramos telefônicos. Nos últimos anos, ante o recrudescimento do crime organizado em São Paulo e surgimento do PCC (Primeiro Comando da Capital) nos presídios paulistas, essas ações policiais tem sido mais acentuadas.

Foi baseado nas informações do serviço reservado da PM, que os policiais militares do extinto GRADI, acabaram por, na acusação do Ministério Público, forjar um assalto a um imaginário avião pagador em Sorocaba, para que, no ano de 2002, doze supostos criminosos possivelmente ligados ao PCC fossem mortos. Na ocasião, criticou-se à atuação dos policiais militares vinculados ao GRADI (Grupo de Repressão e Análise dos Delitos de Intolerância), considerada excessiva e desnecessária, como também se questionou a legalidade das investigações realizadas pela PM, visto a utilização de presos de justiça em infiltrações na organização criminosa, sem o conhecimento da polícia civil ou do ministério público. Pesaram suspeitas de que foram praticados delitos pelos policiais envolvidos na investigação realizada pela inteligência clandestina, tais como: tortura, homicídio, prevaricação e abuso de autoridade.

Por sua vez, as maiores investigações contra o PCC foram realizadas pela polícia civil, através de escutas telefônicas com autorização judicial, mas, sem ser dada ciência ao Ministério Público. As investigações foram realizadas pelo DEIC (Delegacia Especializada de Investigação Criminal) e os maiores êxitos resultaram na identificação e prisão de colaboradores da organização criminosa investigada, bem como apreensão de armas e equipamentos de comunicação em centrais telefônicas clandestinas.

Peso da ilegalidade, retrospecto de abusos de poder, tortura e mortes. Na ânsia de descobrir-se a autoria de crimes e esfacelamento do crime organizado as polícias estaduais agem de forma diferenciada e destoante uma da outra. Serviços clandestinos de inteligência

chegam a ser montados casuisticamente para a tentativa de obtenção de resultados em curto prazo, e assim firmar a visibilidade de que uma polícia atuou mais do que a outra. Além de traduzir uma dificuldade à integração, a atuação diferenciada dos serviços de inteligência policial compromete mesmo a legalidade, quando não viola os direitos e garantias fundamentais. Tudo isso em função das práticas e de uma cultura policial onde, às vezes, na visão de alguns policiais, o judiciário não auxilia, atrapalha.

É pressuposto da atividade policial eficiente em muitos países a adoção de uma eficaz política de informações no âmbito da polícia, funcionando seus órgãos internos ou departamentos de forma integrada. No seio das democracias faz-se a distinção entre polícia secreta e polícia política (MONET, p.123). De fato, a existência de uma vasta comunidade de informações transformou-se num tema fascinante para historiadores e romancistas, destacando-se a atuação da polícia política na III República na França, na época de Napoleão Terceiro, o funcionamento da Gestapo na Alemanha de Hitler, a polícia do rei na França Absolutista. Entretanto, há de se constatar que os períodos de maior modernização tecnológica das polícias deram-se em momentos de regimes de exceção, com grandes turbulências políticas, em que o estado totalitário viu-se na necessidade de dispor de todo um aparato de informação que possibilitasse a perseguição e mesmo aniquilação dos inimigos do regime. Os defensores da modernização da polícia chamam a atenção para observar como, numa sociedade democrática, a utilização das redes de informação pelas organizações policiais pode se traduzir em ganho para a sociedade, através do desbaratamento da ação de grupos criminosos, uma vez que regimes fechados e totalitários foram substituídos por governos representativos, de pretensa inspiração democrática. A nível global, a intensa organização do crime já estabeleceu alianças e trocas recíprocas entre quadrilhas dos mais longínquos rincões do planeta, como os pactos estabelecidos entre quadrilhas colombianas e argentinas com grupos locais no Turcomenistão (ROBINSON, p.p.17), para o recebimento ilegal de toneladas de querosene destinadas ao fabrico de cocaína; ou mesmo os negócios ilícitos da Yakuza japonesa com a máfia novaiorquina ou o auxílio que narcotraficantes brasileiros como Fernandinho Beira-Mar deram a grupos guerrilheiros colombianos em troca da circulação da droga em solo nacional. A existência de ações secretas de infiltração e monitoramento de grupos criminosos tornou-se exigência de modernização policial, e, em diversos países as forças policiais integraram esforços no sentido de dividir informações e construir um sólido banco de dados sobre ações criminosas. No caso do Brasil, e

particularmente em São Paulo, ocorre um movimento contrário à integração policial no que tange à formação de grupos de combate ao crime organizado. Uma vez unidas na repressão aos inimigos do regime na ditadura militar, a polícia civil e a polícia militar elegeram o crime organizado como principal adversário de seus serviços de inteligência, mas na competição por espaços, a legalidade passa a ser um detalhe nem sempre observado na prática policial, e a rivalidade acentua-se ainda mais dada a envergadura dos resultados colhidos perante a mídia quando do desbaratamento de grandes grupos criminosos.

A disputa pelo controle das informações é a tônica das ações empreendidas pela polícia militar e pela polícia civil nas ações direcionadas contra o crime organizado. O serviço de inteligência é uma ação policial requintada, que colhe muitos louros e elogios perante um Estado que se vale da propaganda para alardear seus feitos, seus resultados, no bojo de uma sociedade que há tudo vigia, mergulhada nos discursos da ordem, da harmonização das relações sociais, na manutenção do modo de produção e do sistema que o catapulta. Grupos organizados que promovem seqüestros de integrantes das camadas mais abastadas da população, que distribuem drogas que impedem o desempenho laboral e intelectual dos filhos da classe média, que roubam, pilham, subtraem riquezas numa criminalidade de fraude; sem dúvida, conduzem a uma maior sofisticação das práticas punitivas, num refinamento da ação policial e na feitura de instrumentos que importem em maior vigilância, maior controle. O que se dizer então de uma sociedade dita democrática, cujos instrumentos de controle policial necessitam ser modernizados e não diminuídos? Se é certo que nos regimes totalitários os serviços de informação eram mais sofisticados e a inovação tecnológica serviu para aprimorá-los, a ponto de saber onde estava e o que fazia o outro, também é certo dizer que no desenvolvimento da economia capitalista, os excluídos outrora desorganizados, passam também a se organizar, numa visibilidade social negativa. As classes sociais oprimidas, os marginais, moradores das favelas e periferia da cidade (RIBEIRO, 1997, p.209), destinados à sujeição das sobras do sistema, acabam por quebrar a lógica de classes, produzindo a anomia das práticas criminosas pela fragmentação do tecido social. Atingem o sistema em cheio, no momento em que a desejável harmonia das trocas e das relações sociais numa economia em que poucos tem muito e muitos tem pouco é abalada pela ação de grupos que atingem as camadas privilegiadas num de seus bens jurídicos mais valiosos: o sentimento de segurança.

Em função disso, os segmentos sociais mais bem posicionados na pirâmide, representados no poder político, exigem do governante a sofisticação dos mecanismos de

controle e vigilância. Mais estado penitencial e menos estado providencial. Recursos tecnológicos, de material e de pessoal se juntam para equipar polícias distintas, que, ato contínuo, estimulam e acirram a disputa por espaços de controle, espaços de vigilância. Pode-se chegar ao ponto mesmo de se falar de uma crise de controle, no momento em que o Estado estrutura seus aparelhos punitivos (polícia e judiciário), mas, no caso das polícias, depara-se com duas corporações de culturas distintas, que irão exercer o poder disciplinar de forma conflitante, disputando cotidianamente espaços para exercer sua vigilância.

A promoção da sofisticação do aparato policial, da injeção de recursos tecnológicos, com material de qualidade, viaturas e armamentos novos, não é seguida de um aprimoramento profissional e de uma melhoria nas condições materiais de existências dos integrantes das corporações policiais. Como isso, além da rivalidade histórica das corporações, irá influenciar o desempenho das duas polícias paulistas, e como também isso irá influenciar na integração ou falta desta entre policiais militares e civis? O quadro de insatisfação no cotidiano do policial militar e do policial civil merece melhor atenção agora nesse estudo.

#### **Engrenagens do poder disciplinar–o cotidiano do policial militar - o cotidiano do policial civil**

É notória a ausência de uma profissionalização e altos níveis de remuneração para as polícias estaduais. Sobre profissionalização menciona David Bayley (BAYLEY, 40) que o Estado moderno no que tange às polícias pautou-se pela crescente profissionalização da atividade policial como uma função pública, e não mais uma atividade privada como era comum no período feudal. Competia ao poder central, desde a França do século XVIII e a Inglaterra do século XIX o recrutamento, seleção, treinamento e nomeação de indivíduos que se tornariam agentes públicos, legitimados pelo Estado ao uso da força, para em seu nome estabelecer a atividade de prevenção e repressão de crimes, usando mesmo da violência ou força física quando o caso assim o requeresse.

Seguindo o modelo francês de organização policial, Dom João VI introduziu o policiamento no país primeiro através de uma guarda imperial, vindo a ser substituída posteriormente pela força pública no período republicano. Substituindo os antigos juízes de paz e a intendência da corte do período colonial, surgiu a polícia judiciária ou civil na primeira década do século, encarregada da polícia criminal na elucidação e encaminhamento de delitos ao órgão judiciário competente, repetindo experiência parecida havida na Europa

com a crescente especialização de seus órgãos policiais, que futuramente viriam a integrar a Interpol.

Com o surgimento da força pública em São Paulo, e sua posterior modificação e transformação na PM, como produto da unificação das antigas corporações da guarda civil e da força pública em 1969, e a manutenção da estrutura da polícia civil desde que foi fundada, os integrantes dessas corporações não viram sensíveis alterações em sua atividade profissional, não obstante os sucessivos períodos históricos que passou o país, a troca das elites do poder e o visível processo de democratização pelo qual passou o Estado brasileiro.

Não obstante as polícias no país não serem mais compostas de voluntários sem remuneração, pecou o Estado por não revestir da verdadeira importância a atividade policial, negligenciando por muitas vezes a formação e treinamento dos servidores policiais, vindo essa polícia a atuar em sociedade numa lógica muita mais imediatista e reativa do que oriunda de uma atividade intelectual planejada. Servia a polícia para coibir os delitos quando estes se manifestavam, apanhando os criminosos e resolvendo o problema o mais rápido possível, em escala repetitiva e sem nenhum critério de quantificação ou avaliação da atividade policial. O trabalho policial, como o serviço público rotineiro que é, assemelhava-se aos serviços de iluminação pública, de atividade cartorial ou de limpeza de ruas e fossas, onde não é dada grande valorização profissional ao desempenho da atividade, e, consequentemente, o policial passava a ser visto como cidadão de segunda categoria; um mero subalterno, um servidor de baixa qualificação. As únicas exceções observadas nesse quadro eram manifestadas pelas categorias dos delegados de policiais e o oficialato da PM. No caso dos primeiros, como já se observou, ostentavam o diploma de bacharéis em Direito, que lhes permitia um maior status social, mesmo assim ainda considerados como bacharéis investidos na menos nobre das carreiras jurídicas (em comparação aos juízes e promotores). Os oficiais da PM, por sua vez, vislumbravam seu reconhecimento social na base das trocas de favores com os chefes políticos locais e grandes comerciantes, sempre solícitos com os senhores de farda pela prestação de favores como a vigilância pessoal de seus familiares, apaniguados e pertences.

Dentro dessa realidade, desenvolveu-se um cotidiano de vivência social dos integrantes das corporações marcado muitas vezes pelo cultivo da cultura de caserna entre os policiais militares (respeito inconteste à hierarquia e a disciplina, além de solidariedade mútua e recíproca entre seus integrantes, seja dentro ou fora do local de trabalho), e o da troca política clientelista e o fisiologismo entre os policiais civis. Enquanto que a polícia militar

atuava numa realidade de fora dos meandros do poder, como eternos vigilantes da ocorrência de ilícitos, guarda costas dos chefes políticos e detentores de capital, a polícia civil era marcada pela execução da diretriz política subliminar dos governantes de perseguição dos adversários do poder, e execução sumária dos indivíduos criminosos considerados nocivos ao convívio social (por exemplo: grupos de extermínio como o Esquadrão da Morte, por exemplo).

A banalização da miséria e da violência, somada ao baixo nível de remuneração e a ausência de treinamento periodicamente aprimorado dos efetivos, contribuiu para criar um segmento social definido por uma categoria profissional apática quanto às decisões políticas tomadas pelos governantes e à reação dos movimentos sociais organizados. A desigualdade social, aliada à falta de melhoria das condições sociais de milhares de indivíduos contribuiu sensivelmente para aumentar os índices de criminalidade em determinadas regiões e grandes centros urbanos. Essas consequências culminaram com a adoção reiterada de medidas reativas mais intensas por parte do poder público, estimulando e agravando o uso da força de seu aparato policial, resultando por muitas vezes em baixas e aumento do risco de vida para a categoria policial, já insatisfeita com os baixos padrões de remuneração e a inexistente valorização profissional.

Agravou-se o fato de que, no tocante aos policiais militares, muitos residiam ou ainda residem em bairros periféricos, de baixa renda social e maior presença de número de delinquentes. O perigo a que estariam sujeitos esses policiais no desempenho de suas funções juntou-se com os riscos a que eram submetidos em suas próprias casas, dada a ausência de maior proteção individual, a não ser o porte e o uso cotidiano de armas; estas, muitas vezes ineficazes ante às represálias de criminosos vingativos, ávidos pela impunidade e intimidação de agentes policiais, limpando sua área de influência para atuação de suas gangues.

Tanto os policiais militares quanto os policiais civis, são comumente convidados para realização de “bicos” após o expediente de trabalho, dada a baixa remuneração, trabalhando como seguranças privados seja para estabelecimentos (lojas, propriedades, padarias, casas de diversão, estacionamentos, sítios, chácaras), seja para eventos (festas, espetáculos, solenidades, feiras empresariais). Além das associações lícitas de trabalho na área pública e privada, surgem também as associações ilícitas, essas sim muito mais graves e sintomáticas na realidade social dos policiais, marcadas pelo auxílio e prevaricação com o crime organizado (narcotráfico, sequestros, tráfico de armas), e delitos singulares (corrupção ativa e passiva,

concussão, fraudes, desaparecimento do produto de apreensões, furto e receptação de automóveis e objetos roubados). O sentimento de silêncio e punição aos denunciantes é presente entre aqueles que pautam seu cotidiano por atividades ilícitas, aliando-se mesmo com aqueles aos quais deveriam os policiais combater. É a chamada “banda podre”, aquele segmento de policiais que se marginalizou, adotando as mesmas práticas daqueles a quem devia corrigir”.

Muitas vezes o descaso com que foram tratados os pleitos salariais e de condições de trabalho dos policiais por seus governantes ou superiores hierárquicos contribuiu para a manutenção de um quadro de apatia funcional. A polícia militar, por possuir um rigoroso regimento interno, geralmente intensifica a insatisfação da categoria policial por atribuir punições severas às iniciativas mais veementes de reivindicação de direitos profissionais, sendo essas reivindicações muitas vezes traduzidas como insubordinação. Os policiais civis geralmente são “premiados” com transferências não pedidas ou corte de gratificações e adicionais quando ameaçam exprimir seu descontentamento com paralisações momentâneas ou mesmo gestos de revolta ou insatisfação, quando não aceitam o cumprimento de ordens que revelam a satisfação do interesse particular de suas chefias, e não do interesse público (exemplo: agentes que funcionam como motoristas particulares de autoridades públicas), ou quando, por honestidade, recusam-se a participar de expedientes escusos no interior das delegacias, como a corrupção e a tortura de presos.

Tal realidade reflete-se em muito na vivência social, uma vez que a insatisfação com o exercício do trabalho profissional pela ausência de fatores de estímulo ao desempenho da função refletem-se na relação familiar, no perfil psicológico e na conduta dos policiais frente aos demais indivíduos. É elevado o número de suicídios de policiais militares no estado de São Paulo, registrando-se a triste marca de 215 (duzentos e quinze) casos de suicídios de policiais no período de 1990 a 1999, de acordo com dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo, muitas vezes associados às baixas condições salariais, à falta de valorização profissional, rigor excessivo no regulamento disciplinar, insegurança no exercício da função e falta de perspectivas de evolução e promoção na carreira. Todos esses fatores de descontentamento contribuem para a formação de um movimento reivindicatório no seio da corporação policial, cuja legitimidade é questionada pelos superiores hierárquicos, mormente em uma organização policial de cunho militarizado.

### **Disciplina e treinamento na vida do policial militar**

O policial militar ao ingressar na corporação é antes de tudo treinado e intensamente adestrado para absorver os códigos de conduta interiorizados pelo poder disciplinar, sob o olhar panóptico dos comandantes. Aprende a obedecer por ser vigiado, aprende a controlar porque é controlado. O rigor na relação de hierarquia e o inteiro respeito à autoridade são as marcas do disciplinamento do policial militar, que não vê margem para sua manifestação individual ou desenvolvimento de iniciativas. A iniciativa é sempre do comando, de quem emanam as ordens. Qualquer ruptura na cadeia de comando pode importar no esfacelamento da organização, como se baseia toda boa estrutura militar. Por isso, o soldado policial militar não pode questionar seus superiores, apenas aceitar o que vêm de cima. Correndo o risco, no caso de insubordinação, de ser punido, ser “normalizado”, para assim desempenhar com eficácia sua função policial. Diferentemente de outros profissionais, ao policial militar não são dados fatores de estímulo material, tais como gratificações em dinheiro ou mercadorias. Em boa parte das ocasiões recebe um elogio, não necessariamente quando desempenha uma boa operação policial ou um bom atendimento à população, mas quando se encontra com a farda alinhada, os sapatos bem engraxados, o cabelo regularmente cortado, a continência continuamente prestada.

Observa Chiavenato ( CHIAVENATO, p.147) que os principais fatores de estímulo que influenciam a conduta individual do profissional são: os incentivos materiais (percepção de bens ou dinheiro); oportunidades de consideração, respeito, poder ou prestígio pessoal; condições físicas convenientes de trabalho; orgulho do próprio trabalho através do sentimento de que está servindo à família, à pátria ou a sociedade; satisfação pessoal dentro do sistema de relações pessoais no seio da corporação; conformidade com as práticas e atitudes habituais que revelam uma familiaridade com os costumes e as normas vigentes na organização a qual pertence; sentimento de que está o profissional tomando parte de grandes acontecimentos. Tais fatores coadunam-se com a teoria clássica da administração do trabalho de Taylor, que afirmava que a motivação do trabalho baseava-se em recompensas salariais, econômicas e materiais, como também junta-se a teoria de Douglas McGregor, que presumia em sua teoria humanista de que o homem podia encontrar motivação para o trabalho através de práticas que respeitassem a natureza humana e sua motivação (auto-realização, estima, segurança e sobrevivência). Ora, vimos que no contexto apresentado o policial não tem o menor espaço de expressão individual. Ele age de acordo com os ditames do comando da corporação a qual

pertence. Portanto, é natural haver a consequência de que o policial militar é carente de fatores de estimulação ao trabalho. O PM exerce suas funções pois tem medo de ser punido. Assim, abre-se um reduzido espaço para o surgimento de movimentos de contestação às condições de trabalho existentes, como os movimentos grevistas e de aumento salarial promovidos por PMs.

Baixos salários, sujeição diária a punições severas (em virtude do regulamento de caserna), ausência de armamentos e equipamentos. O governo do estado e o alto comando exigem do policial militar armamentos e equipamentos para que a polícia exerça sua função de controle, mas em várias situações ele é desprovido disso (casos de confronto direto com quadrilhas resultando em morte de policiais, toma-se como exemplo), a falta de atendimento social e psicológico efetivo para os policiais e suas famílias e a falta de valorização profissional contribuem também para a ocorrência de conflitos entre o policial militar e o cidadão comum. Nas ocorrências que geram representações de civis contra polícias militares, surgem situações que revelam despreparo técnico e mesmo ausência de condições psicológicas ou de urbanidade, trato e respeito com o indivíduo nas ruas, gerando várias ocorrências de abuso de autoridade e desrespeito aos direitos civis. Por outro lado, nota-se a distância que os policiais militares de rua tem com os investigadores da polícia civil. Para os PMs os policiais civis seriam “vida mansa”, pois não tinham que dar satisfação diariamente a seus superiores por qualquer ação que desempenhassem, poderiam andar sem farda por quaisquer locais sem o risco de serem notados e estigmatizados por marginais. Uma suposta maior liberdade dada aos policiais civis é também um fator de incômodo para o policial militar. Diferenças salariais, métodos de trabalho e menores constrangimentos na vivência interna da corporação dado o afrouxamento do regime disciplinar favorecem o distanciamento entre as duas polícias, fazendo que, ao mesmo tempo que se intensifica a solidariedade entre os membros de uma mesma organização, aprofunda-se o corporativismo na relação entre as duas polícias estaduais, culminando com movimentos organizados de reivindicação diferenciados. Tal sentimento cultivado por membros da base da polícia militar contribui para o desgaste de relações e a difícil integração de atividades com a polícia civil, afetando sensivelmente a eficácia do trabalho policial visto como um todo.

É provável que haja um sentimento aberto e verbalizado de discórdia e rivalidade entre as polícias cultivado pelo dirigentes das corporações em relação à base de policiais que integram a corporação. São comuns os atritos entre delegados e comandantes militares na

divergência quanto à interpretação da função policial e divisão de atribuições. Portanto, os dirigentes de ambas as corporações muitas vezes acabam por transformar-se em agentes do corporativismo que separa as polícias ao invés de integrá-las, causando uma impressão na sociedade de que o trabalho policial é muitas vezes confuso, dados os atritos correntes entre as corporações.

Não obstante as dificuldades de relacionamento, segundo reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo de 9 (nove) de agosto de 2001, ao serem entrevistados um cabo da polícia militar e um policial civil, ambos foram unâimes em concordar com uma idéia de unificação das duas polícias estaduais. Apontaram os entrevistados, porém, a grande diferença cultural das corporações. O policial civil disse que quem pensavam eram eles, pois tinham liberdade para atuar, enquanto que os PMs somente obedeciam ordens. Já o policial militar, apesar de discordar da rigidez do regimento interno da corporação, disse que os policiais civis eram muito mal acostumados, alguns não eram bons de serviço, pois não tinham um chefe lhes regulando, e, por vezes, o pessoal da civil não encaminhava as ocorrências, por pura preguiça ou por que ocorrências envolvendo pobres não davam retorno financeiro, não possibilitavam “uns trocados”.

#### **Policial civil- condições econômicas e de trabalho**

Aliado aos baixos salários, o profissional da policial civil (seja ele o agente, o escrivão, o investigador ou o delegado), reclama dos seguintes fatores, que, segundo o segmento pesquisado, influenciaria na sua atividade policial:

- a) a preocupação com a guarda de presos: pela superlotação dos presídios e cadeias públicas, muitos policiais civis são obrigados a transformarem-se em carcereiros nas delegacias, tornando-se vítimas e reféns eventuais em rebeliões de presos (cerca de 32.000 presos nas delegacias), isto quando não são responsabilizados e sumariamente punidos pela ocorrência de fugas ou tentativas;
- b) a escolta indevida de presos: em São Paulo, segundo dados do ano de 2002 da Secretaria de Segurança Pública, um efetivo de cerca de 4.500 policiais civis e militares, faz por mês uma média de 7.500 escoltas de presos provisórios para tratamento médico, audiências na justiça, reconstituições de local de crime entre

outros, sujeitando-se à abordagens e tiroteios com quadrilhas que buscam o resgate desses presos, além da perda do tempo destinado à investigação. A passagem dessa atividade para a Secretaria de Administração Penitenciária é uma das reivindicações dessa categoria policial;

- c) a precariedade de instalações: além de não possuírem salas apropriadas, ou mesmo locais para depósito de seu equipamento de trabalho, os policiais platonistas, em algumas localidades, não tem sequer dormitórios, banheiros ou cozinhas adequados para realizarem atividades básicas e necessidades fisiológicas, pela ausência de ambiente;
- d) a falta de material para realização de investigações: os policiais civis encarregados de atividades investigatórias, muitas vezes são privados de viaturas, telefones, armas, binóculos, algemas, rádios, câmeras e mesmo papel de expediente para realizarem com êxito suas investigações;
- e) a baixa remuneração: os policiais civis em todo o país recebiam no ano de 2000, salários que oscilavam entre os R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) no Espírito Santo e R\$ 357,00 (trezentos e cinquenta e sete reais) no Rio Grande do Norte. O salário base de um policial civil em início de carreira em São Paulo girava em torno de R\$ 650,00, no ano de 2002. A larga diferença salarial entre a última classe da carreira de agente de polícia com o salário dos delegados de polícia de carreira inicial e peritos de nível superior também acentua a insatisfação da categoria policial civil;
- f) a ausência de incentivos à dedicação profissional: além de poucas possibilidades de ascensão na carreira, são exíguas as gratificações conferidas aos policiais civis por risco de vida, atividades que envolvam proliferação de plantões, diárias para viagens à regiões inóspitas objeto de investigação e adicionais por campanas, infiltrações em organizações criminosas ou prêmios por desvendamento de crimes e cativeiros.

Soma-se aos fatores acima para uma insatisfação policial um sentimento de desvalorização do policial em sua relação com a mídia. Na busca de holofotes perante os meios de comunicação o policial civil compete com o PM, mas também se sente desvalorizado no momento de uma ação policial de êxito, cuja repercussão chama a atenção da imprensa. Isto se dá porque nos programas de televisão que exploram a violência e monitoram a ação policial, quem aparecia no vídeo geralmente não eram os policiais que realizaram a ação, mas sim a pessoa do delegado, que às vezes nem tinha participado de uma operação perigosa e surgia apenas no final de atividade policial de vulto (BENJAMIN, 1998,p.96).

Uma das reivindicações primordiais dos policiais civis seria a devida estruturação de uma nova Lei Orgânica da Polícia Civil, de caráter nacional, que contemplasse além de melhores salários, a estipulação de um plano de cargos racionalizado, com regras específicas sobre promoções e obtenção de vantagens de acordo com a complexidade do trabalho, bem como a fixação de garantias e prerrogativas aos policiais, diferenciados dos demais setores do funcionalismo público, dada à peculiaridade de sua atividade. A ausência de uma iniciativa legislativa marcante pelo poder público acentua a pauta de reivindicações dos policiais civis, que vêm na greve, a forma legítima de afirmação de seus reclames. Percebe-se que ao defender a edição de uma lei nacional contemplando a categoria, os policiais civis na verdade elegem o modelo do Distrito Federal, onde a polícia civil recebe salários mais elevados do que o restante dos estados da federação e é considerada uma corporação com treinamento sofisticado e status elevado de seus policiais. No ano 2000, por exemplo, a remuneração da classe inicial de um investigador de polícia em Brasília, era de R\$1.700,00 (um mil e setecentos reais), enquanto que um delegado de polícia no começo da carreira em São Paulo, no ano de 2004, percebia cerca de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) em sua remuneração.

A entrada de todo um novo efetivo de policiais após a Constituição de 1988, sem os antigos vícios dos policiais antigos, não foi acompanhada de melhorias materiais e de uma reforma na formação dos policiais, durante e depois da academia de polícia. Para os investigadores antigos, a academia de polícia é somente um rito de passagem para a atividade policial que o policial é obrigado a cumprir como exigência do concurso para entrar na carreira, ou então como um meio de promoção para se chegar às classes finais da carreira, em cursos específicos para cada categoria (conforme o Decreto nº31.582/90 e a Resolução SSP-

383/99). Com pouca valorização profissional, os baixos salários e sem a formação adequada, o policial civil novato ingressa em pouco tempo nas malhas ou redes de convivência já existentes entre os policiais antigos, onde muitas vezes reproduzem-se as distorções da corrupção e extorsão como meio ilegal de compensação financeira pela má remuneração; acabando por absorver a ética policial como elemento da cultura de corporação que já foi descrita neste estudo. As práticas policiais é que irão ditar a conduta do policial civil que passa a exercer suas atividades na delegacia e não as regras legais e procedimentos normativos que aprendeu na academia. É a preponderância da prática sobre a teoria no imaginário policial(MINGARDI, 1992,p.167).

#### **2.4.MOVIMENTOS GREVISTAS- PARALISAÇÃO DA VIGILÂNCIA**

Nos últimos cinco anos deflagraram-se pelo país diversas paralisações e movimentos grevistas impulsionados por policiais militares e civis. A intensidade das greves, confrontos, comícios e passeatas, além de conflitos armados e uma situação generalizada de caos e insegurança nas capitais do país incitou o governo federal, através do presidente da república, em consonância com os governos dos estados em conflito, a editar uma série de medidas na área de segurança pública e reforma da organização policial em agosto de 2001. Na ocasião, o presidente Fernando Henrique Cardoso condicionou a liberação de recursos federais do fundo de segurança pública à criação de mecanismos de integração entre as polícias e subordinação conjunta das duas polícias estaduais a um comando único.

Em Minas Gerais, em 1997, iniciou-se um movimento organizado nos quartéis por policiais militares insatisfeitos com as baixas remunerações exigindo melhorias salariais. No conflito, em Belo Horizonte, a ausência de negociações e o conflito que se seguiu resultou em um policial morto numa troca de tiros dos policiais entre si, no momento em que era reprimida uma passeata de policias grevistas, onde o grupo contrário à mobilização e encarregado pelo governo de acabar com a manifestação acabou chocando-se com os outros colegas da mesma corporação militar.

No Ceará, no ano seguinte, no calor do conflito entre policiais contrários e favoráveis ao movimento um coronel foi ferido à bala, e em Pernambuco, no ano de 2001, revelou -se um sensível comprometimento da ordem pública com a paralisação do policiamento ostensivo, havendo saques no comércio e quebra-quebra em lojas, interrupção dos serviços de

transporte coletivo e fechamento de bancos e repartições públicas. Em Recife, os amotinados chegaram a disparar suas armas contra o Palácio das Princesas, sede do governo estadual.

Em maio de 2001, no Paraná, duas mulheres da Associação das Mulheres de Policiais e Praças da Polícia Militar foram presas quando tentavam impedir a entrada dos policiais no quartel da PM, alegando o baixo salário de seus maridos, incitando os policiais à greve. Em São Paulo, na mesma época, circularam na corporação panfletos convocando para uma paralisação geral da polícia e uma possibilidade de greve.

Talvez um conflito dos mais greves, envolvendo a paralisação de policiais militares, ocorreu no Tocantins, em maio de 2001, onde, em pelo menos três cidades prédios públicos foram depredados e a população sentiu-se intimidada, pela prática de alguns policiais insubordinados que dispararam uma saraivada de tiros pelo ar nas manifestações ocorridas. Os policiais reivindicavam aumento salarial de 47% (quarenta e sete por cento), bem como redução da jornada de trabalho.

Aquartelados nos batalhões, os policiais militares que aderiram ao movimento no Tocantins utilizaram-se de práticas usuais dos presos nas rebeliões nos presídios, utilizando-se de familiares (mulheres e crianças) para servir como escudo humano, enquanto permaneciam retidos nos quartéis, para impedir a entrada do exército ou de forças designadas pelo governo estadual para extinguir o movimento. Registrhou-se uma grande tensão no estado, requisitando o então governador Siqueira Campos ao governo federal o envio de tropas do exército para conter o movimento dos PMS. Após doze dias de paralisação e a ameaça de ocupação dos quartéis pelo exército, foi encerrado o movimento com o retorno à atividade dos policiais revoltosos e a prisão dos líderes do movimento.

Na Bahia, em julho de 2001 houve uma greve conjunta dos policiais civis conjuntamente com os policiais militares. Nos principais quartéis de Salvador os policiais militares permaneceram de braços cruzados e em constantes assembleias. O atendimento nas delegacias restringiu-se à autuação de flagrantes de delitos graves, permanecendo nas ruas apenas alguns contingentes das tropas de choque. Dentro das reivindicações dos grevistas, além das previsíveis melhorias salariais solicitou-se a revogação da prisão de um tenente e um sargento acusado de serem os líderes do movimento dos policiais militares, assim como a anulação de setenta exonerações de policiais civis envolvidos com a realização da greve. A paralisação durou mais de duas semanas, deixando a capital sem segurança.

Existe no estado baiano cerca de 33 mil policiais, dos quais 28 mil são policiais militares e 5 mil policiais civis. Os policiais reivindicavam um piso salarial de R\$ 1,2 mil, o que representaria um aumento de 100% no ganho mensal de cada policial civil e militar. No caso da PM, o comando da corporação utilizou-se do mecanismo da punição sumária para inibir a participação de policiais em movimentos grevistas. O que apenas aumentou a tensão nos quartéis e culminou com a deflagração das paralisações.

No Rio Grande do Norte, em fevereiro de 2000, os policiais civis iniciaram um movimento grevista inédito, que contou com a participação da quase totalidade da categoria (cerca de 90%, segundo o jornal Diário de Natal), ocupando ruas em manifestações e sitiando a sede do governo estadual, exigindo a aprovação de projeto de Lei dispendo sobre a reestruturação da polícia, manutenção de escalas de serviço, retirada dos presos de justiça das delegacias, abertura de concurso público para contratação de mais policiais, interiorização da polícia civil e aumento salarial de 30% (trinta por cento). O movimento durou mais de quarenta dias e conquistou o apoio dos delegados de polícia, que também ameaçaram cruzar os braços. Ante a intransigência do governo estadual em abrir canais de negociação e o acirramento dos conflitos em função das punições impostas aos grevistas, o movimento terminou um pouco antes da queda do secretário de segurança, general José Carlos Leite e o aumento da gratificação de risco de vida dos policiais, o que implicou no desejado aumento exigido pela categoria.

No Piauí, em novembro de 2001, ante a cassação do mandato do então governador Francisco de Assis Moraes Souza (o Mão Santa), os policiais militares decidiram paralisar suas atividades, pelo fato do novo governo não se comprometer em cumprir com a determinação do governo anterior em conceder aumento salarial à categoria. Segundo o presidente da Associação dos Oficiais da PM o soldo de um soldado da polícia militar na época era de R\$ 180, 00 (cento e oitenta reais). Os policiais rebelados ocuparam a frente do Palácio Karnak (sede do governo estadual), comprometendo-se apenas em trabalhar se o aumento do soldo e a modificação do cálculo dos vencimentos da polícia militar fossem elaborados.

A polícia civil também entrou em greve no Espírito Santo, em maio de 2002, considerado um dos estados mais violentos do país em função dos índices de violência e quanto à atuação do crime organizado. Em maio de 2002 a categoria reivindicava 67% (sessenta e sete por cento) de reajuste salarial e melhores condições de trabalho. Cerca de

duzentos policiais civis (muitos encapuzados) obstruíram a principal avenida de Vitória e tomaram o rumo do Palácio Anchieta, sede do governo estadual.

Em São Paulo, no mês de maio do ano anterior, cerca de dezoito entidades de classe da polícia civil e da polícia militar reuniram-se para definir uma estratégia de mobilização, no sentido de cobrar do governo melhorias salariais, consistindo num aumento de 41% (quarenta e um por cento) sobre o salário padrão. Ante a disposição de negociar do governador Geraldo Alckmin, prometendo a concessão de ao menos 30% (trinta por cento) de reajuste salarial, os policiais decidiram por não provocar uma greve, mas revelou-se que a baixa remuneração das categorias policiais era um sensível entrave para uma reforma ou modernização dos mecanismos de controle policial. Como cobrar da polícia ação eficaz na fiscalização dos indivíduos e suas atividades rotineiras, sem que os policiais fossem bem pagos para isso?

No dia 6 de outubro de 2003, ocorreu uma passeata no centro de São Paulo contando com cerca mil policiais, num movimento que continha policiais civis da ativa e aposentados, além de viúvas de policiais mortos em serviço, cobrando reajuste salarial para a categoria. Participaram representantes de associações de delegados, investigadores e escrivães de polícia. O movimento acabou por contar com a adesão das entidades da polícia militar através da associação de sargentos da PM e de esposas e familiares de policiais militares. Segundo os organizadores da passeata, as perdas salariais da categoria policial no estado de São Paulo chegavam a 46,9%.

Observa-se que a maior parte dos movimentos grevistas de policiais civis e militares no país ocorreu no período de maio a julho de 2001, ensejando a interpretação de que houve uma possível reação em cadeia de diversas corporações policiais espalhadas pelos estados da federação, que ante o desenrolar do movimento de uma, decidiu a outra em outro estado também invocar ações de reivindicação que culminariam em paralisações.

São cerca de 41 as entidades representativas das categorias policiais militares e civis no Estado de São Paulo. Poucas delas mantém iniciativas de comunicação entre si. Destacam-se entre essas agremiações a Associação de Cabos e Sargentos da PM e os sindicatos dos policiais civis (sindicatos dos delegados, escrivães e investigadores). Em alguns casos, como na passeata de outubro de 2003, houve a pregação de seus dirigentes por uma atuação coordenada das entidades em prol de reivindicações comuns e mobilizações unificadas. Ao menos no campo dos pleitos salariais, a aproximação foi reduzida entre componentes das corporações, pois militares e civis reivindicavam melhorias próprias para cada suas categorias

respectivas. A dificuldade encontrada pelas lideranças desses movimentos em se integrar inibe a possibilidade de uma unificação sindical, na criação de um sindicato ou federação que represente uniformemente todos os direitos das categorias envolvidas. O corporativismo observado nas diversas categorias profissionais que compõem as polícias revela que somente nos momentos de grandes paralisações há uma pequena possibilidade de unificação dos movimentos. Além do mais, a condição militar dos policiais da PM os impede de realizar abertamente greves, o que já dificulta sensivelmente a articulação de movimentos salariais integrados.

Se ao nível de reivindicação salarial, ao menos no Estado de São Paulo, as associações representativas das categorias policiais buscaram tímidas iniciativas de reivindicação conjunta de direitos, surge também a dificuldade de participação dos policiais militares em movimentos dessa natureza, pela caracterização desses movimentos em ilícito, pois o governo do Estado tende a considerar os movimentos dos PMs como motim, o que se traduz num esvaziamento das ações grevistas na paralisação de atividades policiais. A consequência da paralisação geralmente vem em forma de punição para os policiais amotinados, punição essa que pode vir inclusive na forma de prisão. Ante o recuo dos PMs face o medo de punições rigorosas, os sindicatos de policiais civis dão por ineficientes os movimentos dos PMs, tendo dificuldades de convocar as associações de policiais militares para o movimento grevista. Quanto à punição de policiais civis, é comum a substituição de equipes nas delegacias, as transferências obrigatórias ou desvios de função. Algumas das piores das sanções sentidas pelo policial civil é sua transferência para a carceragem ou saída de uma delegacia. Para um policial civil, a perda da função em uma equipe ou local onde este compensava a baixa remuneração com alguma atividade lícita ou ilícita é uma forma da cúpula policial de puni-lo por paralisar suas atividades. Isso acontece desde a remoção do grevista para uma delegacia em outra cidade ou a modificação de suas atividades numa DP, passando este a se encarregar das celas. Para o policial civil, uma das piores atividades a ser desempenhada é a de cuidar de presos. Até porque, para ele é uma função humilhante de último escalão e também porque a atividade não é considerada uma função policial, sendo competência dos agentes carcerários e não dos policiais a guarda e manutenção de presos.

Vale salientar que os delegados quase nunca participam dos movimentos grevistas, mantendo quando muito uma posição de neutralidade. Isso se explica por dois fatores: a)primeiro, o mais evidente. O delegado é o chefe da unidade policial e havendo uma

paralisação das atividades na delegacia, corre ele o risco de ser responsabilizado pela secretaria de segurança por todo o aumento de criminalidade e transtornos consequentes na área em que atua. b) em segundo lugar, quando não é obrigado a cortar o ponto dos grevistas, o delegado espera obter alguma vantagem ou recompensa de seus superiores na cúpula da segurança pública, por não ter aderido ao movimento. Na verdade, no sistema de trocas e recompensas, os delegados ao se manterem neutros esperam obter vantagens para suas reivindicações salariais quando o movimento grevista dos investigadores e escrivães obtêm êxito; ou quando o movimento fracassa, como já foi dito, esperam que o secretário e o governador do Estado sejam complacentes, conferindo alguma vantagem como um todo à categoria, ou ao menos premiando um ou outro delegado mais próximo do alto escalão, geralmente com um cargo de confiança e uma gorda gratificação.

A paralisação da atividade policial significa para o governante uma crise dos mecanismos de controle, onde a demanda de cima irá colidir com a demanda de baixo. Ao mesmo tempo em que o Estado não consegue frear as ações do crime organizado, a população e a opinião pública materializada nos meios de comunicação massacram o governo, permeando-o de críticas que abalarão a legitimidade do poder político. Nessas ocasiões, a sistemática do uso da força é a estratégia utilizada pelo governante contra a criminalidade, valendo-se ou da intervenção do exército ou da atuação da PM quando os policiais civis entram em greve, para ocupar as delegacias e preencher a lacuna da atuação estatal nos serviços de segurança pública. Mais do que garantir a segurança, a lógica é manter o controle, dar a impressão de que a ordem permanece e os criminosos estão contidos. A crise de um aparelho de Estado como a polícia ameaça a legitimidade de um poder político pois, se um Estado não dispõe de um corpo judiciário e de uma força policial em atividade, a própria existência do Estado está comprometida, pois é no pilar da ordem e da legalidade que o Estado se sustenta. Como vigiar as condutas dos indivíduos sem a polícia? Como controlar seus comportamentos e evitar os seus desvios se não há uma corporação representando o Estado para normalizá-las. É a presença da polícia que deixa o morador da periferia ou o favelado quieto, como disse o delegado Hélio Luz. Na ausência dela, o Estado só conta com o exército para, através da força, manter sólida a estrutura piramidal da sociedade disciplinar.

### CAPÍTULO III –AS PROPOSTAS DE UMA REFORMA POLICIAL –BUSCANDO ATENUAR A CRISE

Não obstante o caráter das polícias estaduais de São Paulo serem eminentemente distintas (uma de caráter militar, a outra civil), como foi visto, a estrutura de ambas as corporações possui certas similaridades, pautadas pela cultura da autoridade e do perigo, e, sobretudo, por que a atividade de ambas as polícias consiste numa função básica: controle.

Observando-se a atividade policial sob essa ótica de similaridades nas funções de prevenção e repressão ao crime, entretanto, ela é despida de um ciclo único iniciado no policiamento ostensivo, tornando-se o policiamento preventivo no momento em que o potencial criminoso, que planeja o crime, tem medo de ser apanhado e não comete o delito. O ciclo teria prosseguimento no momento da responsabilização criminal, quando o infrator apanhado na prática de um delito seria indiciado, preso, a polícia investigaria as circunstâncias do delito através do inquérito para comprovar a autoria e enviaria ao judiciário as investigações concluídas em forma de relatório, quando então estaria completo o ciclo da atividade policial. No judiciário, o inquérito é enviado para o Ministério Público, titular da ação penal, que, de acordo com seu convencimento, decide ou não se irá propor denúncia contra o acusado no inquérito, dando inicio à ação criminal. Pensando-se a atividade policial em forma de ciclo, independente de qual polícia estaria envolvida em cada uma das fases do ciclo, sabe-se que ali foi realizada uma atividade policial, envolvendo os esforços de duas organizações policiais que mantém estruturas internas de administração que por vezes se confundem umas com as outras. A rivalidade e a disputa de territórios confundem o ciclo, pois na verdade a polícia encarregada da segunda fase do ciclo (investigação do fato e de sua autoria) também realiza atividade preventiva, ocupa as ruas, controla e vigia condutas, coage, intimida, e a polícia cuja função primordial seria a prevenção e patrulhamento com uma clara função coativa e intimidadora, dada à natureza de sua função, arvora-se em investigar, em descobrir infrações, em descobrir autorias, em saber quem é quem, e quem faz o quê, pois essa polícia também quer assumir os mecanismos de controle da outra, e vice-versa. O ciclo policial entra em crise, pois os pólos do ciclo trocam de papéis continuamente e atabalhoadamente, ocupando os espaços de vigilância um do outro.

Mas, dentre as propostas de reforma policial, quais seriam àquelas que teriam o condão de minimizar, quando não dirimir as controvérsias geradas por essa confusão que descaracteriza ou mesmo interrompe o ciclo policial? Se há uma crise de controle que o

Estado é chamado a resolver, quais as iniciativas que o poder político adotaria para harmonizar seus mecanismos de vigilância. Aqui, eis abaixo algumas das propostas apresentadas por entidades representativas da sociedade civil, que mereceram atenção neste estudo.

### **Propostas encontradas para uma reforma policial - resolvendo o problema da crise do controle**

Dentre as propostas de reforma da segurança pública no país, no tocante à integração policial, destacaram-se as seguintes propostas contidas no Projeto Segurança Pública, apresentado pelo Instituto Cidadania, organização não governamental, sediada em São Paulo, que no ano de 2001 realizou diversas conferências e seminários ao redor do país, discutindo com especialistas e interessados no tema a realidade das corporações policiais e da segurança pública, resultando no projeto intitulado “*Segurança pública para o Brasil*”, utilizado em 2002 na campanha eleitoral da coligação de esquerda do então candidato à presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva, logo após vitorioso no pleito daquele ano. Eis aqui algumas das propostas observadas:

#### **Quando as atividades policiais se confundem**

É comum ver-se em diligências a atuação de ambas as polícias em locais e operações que requerem cooperação mútua. As diretrizes de ação policial elencadas no Plano Nacional de Segurança Pública, apresentado em junho de 2000 pelo governo federal, previam ações policiais únicas no combate à criminalidade com a atuação conjunta de policiais militares e civis em barreiras policiais, blitz no controle de armas ilegais e cumprimento de mandados de prisão expedidos pela Justiça com a necessidade de reforço policial. As iniciativas anunciadas apontavam para a necessidade de reforma do aparato policial e maior eficácia na repressão ao crime através da maior integração policial. O que ocorreu foi menos uma modificação substancial no trabalho das corporações policiais do que integrações entre as forças policiais de maneira episódica, no sentido de apenas cumprir um calendário estabelecido pelo Ministério da Justiça e não de iniciar naquele momento um momento de ampla discussão sobre o papel de cada polícia e uma franca discussão sobre o que uma esperaria da outra. As operações resumiram-se a cumprir atividades pré-traçadas pelos dirigentes de ambas as corporações, com um espaço mínimo de argumentação ou apresentação de proposições pelas

camadas subalternas, que estariam ali envolvidas em atividades-fim, pelo estabelecimento de estratégias comuns de policiamento. A pequeníssima ou nula margem de manobra ou decisão do policial militar, sempre obrigatoriamente vinculado às diretrizes do seu comando, somou-se à vontade de policiais civis de ocuparem o policiamento destinado a PM, valendo-se de coletes identificadores, artefatos e todos os mecanismos que revelam o desejo de uma corporação de tomar o espaço da outra, inclusive nessas operações policiais conjuntas.

### A criação de uma corregedoria única

Era uma das propostas do projeto do Instituto Cidadania a criação de um único órgão de corregedoria para ambas as polícias, vinculadas diretamente ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, encarregado da apuração de infrações disciplinares que envolvessem policiais militares e civis. Na realidade atual de corregedorias próprias de cada força policial, submetidas ao comando de seus respectivos chefes hierárquicos, não é raro por vezes haver a presença do “espírito de corpo” na apreciação e julgamento de casos que envolvem atritos entre integrantes das corporações uns contra os outros ou contra cidadãos, verificando-se uma verdadeira quebra de braço e uma protelação das iniciativas disciplinares cabíveis, beirando a impunidade. As corregedorias próprias de cada organização policial tendem mesmo a agir por omissão em determinados momentos, com o fim tácito de preservação da corporação, através da ocultação de dados. Segundo relatório da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo em 1997 (MARIANO, p.81), a corregedoria da polícia militar utilizava quatro categorias de classificação de ocorrências que envolviam pessoas mortas por policiais militares, divulgando a Secretaria de Segurança apenas uma delas. A ouvidoria atribuiu a ausência de divulgação pela corregedoria da polícia militar dos dados acima as seguintes motivações: a pouca fiscalização por parte da corregedoria sobre questões internas da polícia militar; não haver questionamentos sobre a divulgação apenas parcial do número de mortos; a justificativa de que o número de pessoas mortas dera-se a conflitos com marginais; a ocultação dos altos índices de suicídio na polícia militar, chegando a ser quarenta vezes mais o número de casos na população civil; a ocultação de que vários policiais mortos estavam fazendo serviços na segurança privada, o que seria ilegal, e revelaria a insatisfação salarial na categoria, detentora de baixos padrões de remuneração.

No tocante à polícia civil, é corrente a não elaboração precisa de dados sobre estatísticas criminais de casos envolvendo ações abusivas de policiais contra cidadãos. Havia

mesmo uma discrepância quanto aos casos registrados e os solucionados. Cerca de apenas 20% dos boletins de ocorrência registrados em delegacias de São Paulo tornam-se inquéritos policiais e 20% disso foi encaminhado ao Ministério Público. A ineficiência da polícia judiciária no acompanhamento e solução de muitos casos gerou toda uma gama de investigações sem conclusão de autoria definida, e a própria inércia do inquérito policial acabou por gerar estatísticas que não raro não traduziam os verdadeiros índices da criminalidade que ocorria nas ruas.

A criação de uma corregedoria única para ambas as polícias, dotada de autonomia, serviria, portanto, como importante órgão de fiscalização da ação policial, que em sintonia com a ouvidoria de polícia, cobraria um salto de qualidade no trabalho policial, além de responsabilizar eficazmente os maus policiais, contribuindo para uma higienização dos quadros em ambas as polícias. Como se pode ver até hoje em São Paulo, a iniciativa não deu resultado, pois os policiais civis e militares passíveis de investigação, continuam a se reportar, exclusivamente, às corregedorias próprias de suas corporações e não a um único órgão corregedor.

#### **A proposta de uma academia de polícia comum**

Para a formação do policial ganhou relevo no projeto a proposta de criação de uma única academia de polícia que assumisse a formação de novos policiais, fossem eles militares ou civis.

Pelo projeto do Instituto Cidadania (p.38) a unificação das academias e cursos de formação existentes nas polícias devia se dar de forma progressiva, baseada nos princípios da legalidade democrática e do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Esses princípios basilares é que norteariam a nova formação que deveria ser dada às polícias. A formação policial brasileira de acordo com seus críticos é fundada na Lei de Segurança Nacional, sendo por isso positivista e discriminatória, vendo o cidadão como inimigo interno. Para se ter condições para a unificação de uma formação policial o projeto sugeriu a criação de um Núcleo de Formação em Segurança Pública, órgão que faria parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça, com a missão de supervisionar e de acompanhar a formação de todos os policiais brasileiros.

Estabeleceu o projeto que o núcleo seria formado por educadores, professores universitários e policiais de diversas corporações, escolhidos por suas habilidades na

formação de quadros e qualificação como educadores. Seria expedido um documento legal, que estabeleceria os princípios da nova política de formação policial, com apresentação de currículos mínimos, exigências para qualificação de docentes e prazos de duração dos cursos de formação ou requalificação. Os cursos possuiriam um ciclo básico que priorizaria a formação humanística, científica e multidisciplinar, compondo-se também de um ciclo técnico, voltado para as áreas de policiamento, investigação, prevenção, proteção e controle, enfatizando-se mais ou menos cada área, dependendo do grau de especialização do policial a ser formado. As universidades e centros de pesquisa seriam parceiros do estado na implementação dessa política de formação, atualizando currículos, formando junto ao núcleo um centro de pesquisa sobre temas fundamentais a serem tratados pelas atividades educacionais unificadas, possuindo ainda o núcleo equipes pedagógicas móveis, que desenvolveriam trabalhos em todo o país, introduzindo novas técnicas e preveria mecanismos de requalificação profissional. O projeto ainda previa a possibilidade de constituição de uma Escola Superior de Segurança e Proteção Social, com cursos de especialização, mestrado ou doutorado, em colaboração com universidades estrangeiras, dedicada ao estudo dos temas da segurança pública e proteção social.

O professor de processo penal da PUC/SP, delegado de polícia e diretor da academia de polícia civil de São Paulo, Roberto Genofre, demonstrou ser um dos defensores da academia de polícia comum, informando que na sua gestão como diretor da ACADEPOL, ainda no ano de 2002 foi formada a primeira turma de alunos da academia entre delegados de polícia e oficiais da polícia militar, tendo aulas juntas, como meio de proporcionar uma maior aproximação e um mecanismo de integração policial paulatina, através do ensino. O delegado acreditava que somente através da formação poderia ser atacado o problema da falta de integração entre as polícias. Mas e quanto à cultura policial de rivalidade e competição a que o policial terá acesso ao sair da academia? Foi demonstrado nesse estudo que a minimização da importância da formação na academia de polícia é a idéia disseminada entre os integrantes das corporações policiais, que vêm a academia mais como um meio de ascensão individual na carreira, do que uma instituição que lhe dará sólidas concepções sobre o trabalho policial. Para o policial, tudo o que ele deverá saber sobre a polícia será ditado pela atividade das ruas, pelo cotidiano dos quartéis ou das delegacias; e nesse cotidiano, não há espaço para duas corporações fazendo o mesmo trabalho.

### Centrais de inteligência unificadas-proposta de criação

Dentre as várias propostas do projeto do instituto, a de criação de um órgão integrado de informação e inteligência policial (INSTITUTO CIDADANIA, p.41), destinar-se-ia a inverter a prática histórica dos serviços de inteligência policiais no país, que dirigiam suas atividades para a espionagem de sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais. Segundo o texto do projeto, numa sociedade democrática, a maior necessidade da polícia no combate ao crime organizado seria dispor não mais de um setor de informações que funcione como polícia política, mas sim como polícia secreta, no sentido da atividade ser direcionada para o desmantelamento de grandes organizações criminosas. Observa-se que a proposta, mesmo sem expressar textualmente o fato, visivelmente reportava-se ao caso “Castelinho”, onde numa competição de espaço na mídia com o DEIC, integrantes da polícia militar do extinto GRADI forjaram um assalto para matar 12 supostos integrantes do PCC numa operação policial (conforme a versão do Ministério Público paulista), em frente ao pedágio da citada rodovia. Esta proposta vinha ao encontro dos projetos de reforma policial com vistas ao combate ao crime organizado, ressaltando as ações do PCC em São Paulo e do tráfico de drogas nos morros cariocas. A proposta levava em conta a realidade da globalização e os exemplos de combate ao crime expressados em outros países, mormente na União Européia, que vinha numa espiral de violência, sobretudo quanto ao terrorismo, as redes de pedofilia na internet e o tráfico de armas e de drogas, o que resultava na necessidade de uma ação conjunta dos aparelhos de Estado.

Assim como o capital, o crime se transnacionaliza, atravessa barreiras e atinge outros continentes, aproveitando-se das facilidades dos transportes e das comunicações. Diferentemente, as polícias na Europa ou América do Sul mantém sua antiga estrutura aos moldes do estado nacional, limitadas territorialmente em sua atuação, fragmentadas em diversos órgãos ou comunidades de informação que não repartem dados entre si. Num país de dimensões continentais como o Brasil, e considerando a extensão de um estado como São Paulo, o uso ilícito da internet e de centrais telefônicas, não era de se espantar a notável capacidade de arregimentação e articulação entre criminosos, chegando os chefes de organização criminosas a dar ordens mesmo presos nos presídios. Criminosos como Andinho em São Paulo ou Fernandinho Beira-Mar no Rio de Janeiro, com sua rede de contatos em países como Colômbia ou Paraguai, aproveitam-se da ausência de uma integração de informações no trabalho policial, dificultando a persecução criminal na captura de seus

comparsas e colaboradores. Segundo o projeto do Instituto Cidadania, não fazia sentido na realidade do crime global, que as polícias civil, militar e federal não possuissem meios para sua integração e repasse de informações entre si, culminando no sucesso de sistemáticas ações conjuntas.

### **O programa da esquerda – alternativas de controle na atividade policial**

Como já foi dito, o projeto de reforma policial do Instituto Cidadania foi utilizado pelo candidato do Partido dos Trabalhadores à presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais do ano de 2002, mas também, no estado de São Paulo, o candidato do partido do presidente ao governo do estado José Genoino, também se valeu das contribuições do instituto para elaborar seu programa de governo e suas propostas de segurança pública para o estado de São Paulo. Apesar de serem do mesmo partido e adotarem o mesmo discurso de necessária e urgente reforma do modelo de segurança pública vigente, os programas de governo de Lula e Genoino possuíam algumas diferenças de fundo quanto às alternativas de controle para as forças policiais.

O programa de governo nacional preocupou-se com a integração das corporações policiais propondo a criação de um Sistema Único de Segurança Pública, em que as polícias estaduais (tanto a militar quanto a civil) estabeleceriam uma interface a nível federal com a polícia federal e na esfera municipal com as guardas municipais. Observou o projeto as diferenças territoriais de áreas de atuação das duas polícias estaduais, verificando que nem sempre as circunscrições em que se situam os distritos policiais coincidem com a localização dos batalhões policiais. Assim, previu o projeto a criação de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), em que numa mesma faixa territorial atuariam integradamente ambas as polícias, respeitada a autonomia de cada corporação, mas submetidas ao comando único do secretário de segurança em primeira e do governador do estado em última instância. Em cada AISPs, deveria funcionar uma Comissão Civil Comunitária de Segurança (a exemplo dos Consegs), órgão consultivo que deveria ter por função reunir regularmente os titulares das duas polícias locais e representantes da sociedade civil para a discussão de assuntos específicos e colaboração na ação policial. A criação dessas comissões levaria em conta o princípio de uma polícia participativa, que democratizaria as relações entre a polícia e a comunidade, integrando-se de forma indireta ao trabalho policial.

Já no programa de governo estadual, apresentado pelo candidato Genoino, no tocante à reorganização da atuação do aparato policial, foi proposta uma descentralização do comando da segurança pública. A proposta era da criação de comandos autônomos e unificados das polícias em diversas regiões do estado. Aos chefes das polícias regionais seriam disponibilizados recursos para garantir autonomia financeira, administrativa e operacional; o que significava dizer que cada comando poderia gerir seu orçamento, alocar seu pessoal e estabelecer as operações policiais que lhe conviessem. O programa de Genoino previa a formação de Conselhos Regionais de Segurança, presididos por chefes de polícia e compostos pelos prefeitos das regiões, propiciando uma maior participação das prefeituras na gestão da segurança pública. Esses conselhos dariam incentivos para a criação de conselhos municipais de segurança (CONSEGS), a exemplo dos que funcionam na cidade de São Paulo.

O programa estadual previa a unificação das polícias, dividindo a secretaria de segurança pública em cinco subsecretarias (Planejamento, Inteligência, Comunicação, Corregedoria e Ensino) e mais cinco departamentos (polícia militar, polícia civil, polícia técnico-criminal, e DETRAN). O comando único seria do secretário de segurança, mas cada subsecretaria e departamento funcionaria como setor especializado, com chefes nomeados pelo secretário.

A responsabilidade pela unificação da formação e aperfeiçoamento nas academias de polícia seria, segundo o programa estadual, da subsecretaria de ensino, unificando os órgãos de ensino existentes nas polícias, modernizando e unificando currículos. A subsecretaria de planejamento seria órgão superior aos demais existentes, chefiada diretamente pelo secretário de segurança adjunto, responsável por toda a integração do aparato policial, recebendo os dados produzidos pela subsecretaria de inteligência, cuja atribuição seria além de fornecer dados criminais a serem aproveitados no planejamento, o de gerir o banco de dados e cadastros de dados existentes sobre a criminalidade, produzindo informações que seriam de utilidade para a prevenção criminal. A subsecretaria de comunicação unificaria os serviços de comunicação existentes nas duas polícias (CEPOL na polícia civil e COPOM na militar), compartilhando informações e equipamentos, enquanto que a subsecretaria de operações especiais ficaria encarregada do gerenciamento de crises e comando de forças-tarefa, criadas para combater gangues, organizações criminosas e perseguição de bandidos perigosos. A corregedoria seria única para toda a polícia, atuando em todo o estado no sentido de combater a violência arbitrária e a corrupção policial.

Primeiramente percebe-se uma diferença na abordagem da modificação da estrutura policial entre o programa nacional e o programa estadual. Enquanto que no nacional pregava-se um sistema único baseado num só comando, em que as áreas integradas respeitariam a autonomia dos corpos policiais, no programa estadual previa-se uma unificação no aparato visto em sua totalidade, e uma descentralização regional com comandos distintos. Na formação das regionais de polícia estabelecidas no programa estadual, admitia-se a influência dos prefeitos, como uma forma de garantir uma participação maior dos municípios na gestão da segurança, mas os críticos do projeto, integrantes das corporações policiais, apontavam algumas distorções que poderiam vir a ocorrer com a implementação de tal modelo de organização. Em primeiro lugar, é temerário conferir um grau excessivo de autonomia a unidades policiais descentralizadas, uma vez que se verifica que muitas delegacias ou mesmo batalhões policiais há tempos funcionavam como baronatos, ou seja, eram espaços para o desenvolvimento de uma ética policial que nem sempre se coadunava com a legalidade, mas sim como fruto das próprias práticas policiais, como a tortura, a corrupção ou a formação de alcagüetes, como já se viu neste estudo. A cultura desenvolvida no seio dessas unidades policiais encontrava-se, inclusive, propensa à utilização política das polícias por alguns prefeitos, manipulando ou aliciando chefias policiais para a satisfação de interesses privados em algumas regiões do estado, contribuindo para o estabelecimento de práticas clientelistas ou fisiológicas entre a polícia e figuras públicas, na criação de verdadeiras milícias fardadas a serviço dos chefes políticos locais.

No tocante à unificação das polícias, o programa nacional respeitava as diferenças entre as polícias militar e civil, falando mais em integração policial, tendo a consciência da dificuldade em instituir uma corporação policial única, resultando da fusão de duas organizações com história e culturas policiais intensamente distintas. Já o programa estadual praticamente diluía as polícias estaduais, subordinando-as a departamentos específicos. Em contrapartida, o programa estadual não previa a desmilitarização do aparato policial como senha para uma futura integração de corporações preventivas e repressivas, conservando a distinção entre policiais militares e civis, diversamente do projeto da deputada federal Zulaiê Cobra que previa a transformação da PM em polícia ostensiva desmilitarizada. No programa nacional o governo federal chamava para si a responsabilidade da unificação da formação policial, através de núcleos de formação com a função de supervisionar a formação dos policiais em todo o país. É bem verdade que para ser legitimada a atuação desses núcleos

federais na formação das polícias estaduais, provavelmente teriam que ser observadas e até mesmo revistas as normas constitucionais do artigo 21 (organização e manutenção pela União das polícias civil, militar, e corpo de bombeiros do Distrito Federal), artigo 24 (competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direitos dos policiais civis), e artigo 144 (manutenção pela União da polícia federal e pelos estados das polícias militar e civil), como forma de adequar o texto da lei às novas iniciativas de reforma policial, sem que as propostas pretendidas pelo programa nacional esbarrassem em conflito de competência entre as instâncias federal e estadual. Dessa forma, o programa estadual aparentemente destoou do programa nacional em relação à competência para a unificação da formação policial, visto que no programa do candidato Genoino defendeu-se a criação de um órgão próprio especializado, de dentro da secretaria de segurança, encarregado de tal função. O programa de governo nacional ainda deixava claro que a política de formação adotada era para criar condições para uma unificação futura das polícias, não fazendo, como o fez o programa estadual, uma política de unificação imediata do aparato policial, sem levar em conta as diferenças de culturas entre as organizações policiais paulistas.

Notou-se também um acirramento do discurso do candidato Genoino quanto à atuação do policiamento preventivo. Chegou ele a defender em matéria na edição de 12 de março de 2002 no Jornal o Estado de São Paulo a manutenção da ROTA como guarnição policial indispensável no combate ao crime, apesar da má fama desse grupo especial. Não obstante, o candidato fez a ressalva de que o grupo atuaria sem truculência, com precisão cirúrgica nas áreas de maior criminalidade, somente em casos específicos. A adoção de um tom mais ferrenho quanto à reforma do aparato policial tinha relação com o perfil mais conservador do eleitorado quando são tratadas as discussões sobre segurança, que identifica a presença de policiais fardados e enérgicos em locais perigosos como a proposta mais normal e previsível a ser apresentada, funcionando o policiamento ostensivo como garantia de segurança para a população. Uma proposta que sempre recebe boa aceitação no eleitorado, afinal, é a de colocar mais policiais nas ruas, apesar de que; com base na citada experiência do Kansas, o sentimento de segurança não tem, necessariamente, ligação com o acréscimo de policiais em determinadas áreas dos centros urbanos.

Na verdade, a adequação em 2002 do discurso do então candidato da esquerda ao governo do Estado José Genoino aos discursos tradicionalmente da direita pautados na lei e na ordem, apresentados diariamente na campanha de candidatos como Paulo Maluf,

representava a vinculação da esquerda pragmática com um programa de reforma do Estado que não alteraria, os pilares básicos da sociedade disciplinar, formada nos moldes de uma economia capitalista e com profundas desigualdades sociais e culturais. A existência de uma demanda de baixo, estruturada em torno das reivindicações de comunidades onde, de um lado, via-se pequenos comerciantes, trabalhadores assalariados e profissionais liberais, e de outro, os marginais, os sem teto, sem emprego, os excluídos socialmente, ligava-se às demandas de cima, relacionadas com o poder do Estado e a forma política do governo. Numa sociedade onde o modo de produção capitalista determinava a existência de uma criminalidade de bens, os discursos eleitorais sobre uma polícia forte e enérgica ganham a adesão daqueles setores que foram desprovidos ou sentem-se de alguma forma ameaçados em seu patrimônio por aqueles que correspondem à base da pirâmide: os excluídos. Esses setores da sociedade que irão constituir a opinião pública determinam os rumos de uma eleição, sobretudo num Estado com uma população etnicamente e socialmente diversificada como São Paulo. E é para eles que os discursos pautados na lei e na ordem se dirigem.

### **3.1.POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM SÃO PAULO-MECANISMOS DIFERENCIADOS DE CONTROLE**

Na tentativa de melhorar a imagem da polícia (MARIANO, p.113), em setembro de 1997 a polícia militar de São Paulo introduziu o Programa de Policiamento Comunitário, com a introdução de práticas que buscavam aproximar o policial militar da população. Ainda distante da filosofia do policiamento comunitário iniciado em Calgary, no Canadá (onde a participação da população nas decisões das ações policiais é considerada fundamental para o êxito da política de policiamento), o policiamento comunitário em São Paulo ainda encontrava-se distante dos espaços de aproximação e participação popular defendidos pelo antropólogo Luis Eduardo Soares (SOARES, 2000, p. 287) no seu conceito de batalhões comunitários, em proposta de organização policial para o policiamento comunitário no Rio de Janeiro. O projeto do antropólogo era voltado basicamente para a polícia militar e versava sobre as seguintes iniciativas:

a) Os batalhões comunitários seriam a tradução de uma unidade policial de novo tipo, implantada pelo Estado e inserida nos bairros populares (sobretudo nas comunidades mais carentes), como também no interior do estado, onde policiais recrutados nas próprias comunidades exerceriam atividades policiais na circunscrição do próprio bairro de sua moradia. Em cada batalhão comunitário seria desenvolvido um trabalho cooperativo com a comunidade, onde os moradores da comunidade seriam envolvidos na vida dos batalhões. Os serviços de alimentação para a unidade policial seriam terceirizados às comunidades, através de cozinhas comunitárias e haveria a criação de oficinas de costuras comunitárias, onde os uniformes dos policiais seriam feitos por membros da própria comunidade.

b) Nesses batalhões funcionariam bancos de empregos, estações de acesso à internet, além do que haveria cursos profissionalizantes com o apoio do SENAC e do SEBRAE, além do que a distribuição de identificação civil e de carteiras de trabalho ficaria a cargo dos batalhões. Através de convênios com órgãos competentes ou mesmo com organizações não governamentais seriam feitos atendimentos clínicos, sociais ou psicológicos às pessoas da comunidade, vítimas do vício em drogas pesadas ou mergulhadas no alcoolismo.

c) Competiria entre várias atribuições aos policiais militares desses batalhões, considerando sua função de polícia ostensiva, o auxílio aos conselhos tutelares de proteção aos direitos da criança e do adolescente, encaminhando a esses conselhos crianças que fossem

encontradas nas ruas, perambulando, fora das escolas ou abandonadas por suas famílias e conduzindo-as, se fosse o caso, até seus respectivos lares.

d) Os batalhões também serviriam como referência para centro esportivos e culturais, incentivando à comunidade a inserir-se nestas atividades, retirando os jovens e membros da comunidade do ócio e do vício, considerando a rotina comum nas comunidades empobrecidas de encontrar no bar ou nas casas de jogo o espaço de um lazer alternativo, pela falta de incentivos à recreação sadia.

e) Seriam realizados nestes batalhões cursos à comunidade de treinamento em primeiros socorros e salvamento. Seria dado o incentivo estatal ao fortalecimento do comércio e do turismo nestas áreas onde estariam implantados os batalhões, para a construção de centros de artesanatos, casas de espetáculos populares e ruas de lazer e música, levando em conta que esses lugares passariam a ser considerados locais seguros para a visitação, dada a presença ostensiva da polícia.

O projeto de Luiz Eduardo Soares apesar de suas evidentes boas intenções, revelou um cuidado apenas com a atuação da PM na implementação de um policiamento de novo tipo, e apesar de elogiar, comentou timidamente a experiência da polícia civil na ocupação da Favela de Acari, em abril de 1996 (BENJAMIN, 1998, p.99); onde durante meses os policiais civis, através de pequenas atividades assistenciais, conseguiram conquistar a simpatia da comunidade carente da favela. Também não levou em conta a existência de um ambiente propício à rivalidade entre as corporações policiais no que tange ao policiamento comunitário (o que será visto doravante neste capítulo). Em São Paulo, como bem poderá ser observado adiante, mesmo com a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS) e com a viabilização da forma de policiamento comunitário em algumas regiões do estado, o que se viu foi o surgimento de críticas quanto à ação descoordenada tanto da polícia civil, quanto da militar. Um exemplo disso é como funcionam as políticas da polícia civil para buscar a simpatia da população, ao fazer um pretenso policiamento mais próximo do cidadão e de como trabalha a polícia militar, na ótica desse tipo de policiamento.

Uma experiência baseada no modelo das delegacias legais implantadas no Rio de Janeiro foram as delegacias participativas. Consideradas como novo modelo de unidade policial pelo governo de Geraldo Alckmin, essas delegacias constituíam-se de um amplo espaço para recebimento de queixas e registros de ocorrências policiais, contando com um corpo de atendentes (servidores não policiais treinados especificamente para o tratamento com

o público) encarregados da triagem e encaminhamento de casos que necessariamente não envolvessem ilícitos penais. Esses casos eram então remetidos para psicólogos e assistentes sociais, enquanto que os casos de natureza penal eram levados para um amplo setor de cartório, encarregado da autuação das ocorrências consideradas como propriamente ilícitos penais. As delegacias participativas não possuíam carceragem, e possuíam um único espaço de detenção para presos provisórios, recambiados imediatamente para as cadeias públicas, depois de adotados os procedimentos de investigação. Uma dessas delegacias foi inaugurada em São Paulo no bairro do Brooklin (96ª DP), no número 900 da Avenida Luiz Carlos Berrini, no dia 19 de setembro de 2002, contando com a presença do secretário de segurança de São Paulo Saulo de Castro Abreu Filho, além do chefe da polícia civil e contando com o comparecimento do senador Romeu Tuma (ex-diretor da polícia federal e integrante da polícia civil de São Paulo). Até então a cidade de São Paulo contava com 93 delegacias de polícia, estruturadas nos moldes antigos, com pouco espaço e condições para recebimento da população e a existência de presos nas delegacias (que ainda permanecem em grande quantidade nas delegacias do estado), mas o anúncio do secretário de que seriam inauguradas ainda no ano de 2002 novas unidades com a estrutura da 96 DP (inauguração das novas estruturas dos 15º e 24º DPS), parecia servir como um alento para os defensores da modernização da segurança pública.

Basicamente o objetivo das novas delegacias foi o de proporcionar um ambiente de maior proximidade e confiança no trabalho policial para o cidadão queixoso, no momento em que esse viesse a registrar uma ocorrência, com uma devida estrutura de atendimento em que o queixoso não se veria no constrangimento de ser atendido por policiais rudes ou mal preparados. Uma outra característica positiva das instalações segundo o governo do estado, era a impossibilidade do indivíduo que entrasse na delegacia ter contato com presos autuados em flagrante, visto que as dependências da delegacia foram construídas com entradas próprias para evitar o encontro de pessoas queixosas com bandidos que, na ocasião, fossem apanhados e encaminhados para interrogatório. Um detalhe a ser considerado nessas instalações, era a divisão dos setores da unidade em vários andares onde em cada um funcionava uma fase específica do inquérito policial. Assim, de certa forma a disposição das dependências de cada setor no prédio da unidade acentuava a distância entre o cidadão e a autoridade policial. Para falar com o delegado o queixoso teria que necessariamente passar primeiro por uma triagem no primeiro andar, depois um vasto setor de cartório no segundo andar, em seguida teria que

passar pela chefia de investigação, para, se fosse o caso, ser encaminhado ao titular da DP, no terceiro andar. Impressionava a construção por, ao mesmo tempo transmitir uma paradoxal idéia de conforto para quem vinha ao local geralmente para tratar de assuntos desagradáveis como a prisão de um familiar ou como vítima de um delito, e, além disso, apesar da proposta de proximidade com o público, alardeada no discurso governamental, o cidadão ficava até mais distante do delegado ou do chefe da investigação policial, pois todas suas demandas tinham que, primeiramente, serem apresentadas no térreo, para depois seguir ou não o queixoso para os outros setores e dependências da unidade policial.

Restou a indagação quanto à manutenção dos salários dos policiais e da cultura distinta da corporação, transferida agora para estruturas físicas supostamente mais nobres e adequadas para o exercício da atividade policial. Apesar de contar com psicólogos, estagiários em direito e profissionais do serviço social para atender os queixosos no setor de atendimento, as novas delegacias não dispunham de garantias que assegurassem a coibição de práticas abusivas dentro de uma delegacia, revertendo a “cultura do pau” ou da propina, tão peculiar nas unidades policiais brasileiras. Ainda não se sabe se com a inauguração dessas delegacias, a unidade policial vai estar imune à atuação dos advogados de porta de cadeia, auxiliados pelos “gansos” ou informantes que ilustram a cultura policial, influenciando delegados, escrivães e investigadores. Apesar da alteração arquitetônica e do suposto aproveitamento de mão de obra em outras áreas estranhas à atividade policial, as delegacias ainda simbolizam um espaço demarcado pela polícia civil, num movimento de busca de apoio junto à comunidade, e a polícia militar também em sua atuação não ficaria de fora da busca dessa simpatia junto à população, disputando espaços com os integrantes da outra corporação.

Batalhões da polícia militar e delegacias de polícia como espaços de cidadania. A transformação de uma quimera em utopia realizável foi um dos projetos defendidos por Luiz Eduardo Soares na sua experiência com a segurança pública. A viabilização por parte do poder público de projetos que remodelassem as instalações e dependências físicas das unidades policiais civis e militares, seguidas de um amplo programa de conscientização do policial tornaram-se as principais bandeiras dos ideólogos da modernização da segurança pública e do desenvolvimento do policiamento comunitário. Unidades limpas, bem cuidadas, reestruturadas, onde a arquitetura esteja a serviço da cidadania e os prédios policiais passassem a atender a um acréscimo de propósitos que não só a captura de bandidos, mas também o atendimento às demandas da população. Na realidade de São Paulo, não obstante as

iniciativas para viabilização desses projetos, observou-se que na implementação do policiamento comunitário no Estado, mais uma vez os espaços de divergência, rivalidade e questionamento da legitimidade da atuação policial influenciaram as atividades das duas corporações policiais paulistas.

Nos Estados Unidos, Europa e Ásia, estudos iniciados na década de 80 a partir de Nova Iorque estabeleceram uma distinção entre “policiais de rua” e “policiais da administração” (IANNI E IANNI apud SKOLNICK, 2002, pp.74-75). Segundo esses estudos os policiais de rua tendem a reagir com um certo cinismo a iniciativas de modernização da atividade policial. Acostumados a atuar nas ruas, esses policiais são mais confiantes na experiência empírica que obtiveram em anos e anos de patrulhamento, acreditando ser esta o principal vetor de sua atividade policial. Funcionariam eles, portanto, como obstáculo à implementação do policiamento comunitário, uma vez que só consideram inovação aquela que venha por meios tecnológicos. O policial da administração, ao contrário, identificando-se aqui este com o policial civil, estaria mais disposto a adotar formas inovadoras de policiamento, por ser supostamente mais legalista e racional.

Mas o que dizer de uma realidade como São Paulo, em que tanto policiais militares quanto civis disputam a supremacia do controle policial nas ruas da metrópole ou dos grandes centros? Algumas vezes, as iniciativas de implementação de um policiamento comunitário tornam-se inócuas, quando da ineficácia da atividade policial uma corporação tende a lançar a culpa na outra, na tentativa de obter a simpatia da comunidade, nas regiões onde ambas as polícias partilham um policiamento.

### **Conseqs-ambiente de disputa policial**

Na cidade de Jundiaí, o coronel PM Reynaldo Pinheiro Silva, comandante do Comando de Policiamento do Interior-2, sediado em Campinas, rebateu no jornal local as críticas formuladas em relação ao trabalho da polícia militar na região, quando da implementação do policiamento comunitário. Rebateu ele, principalmente as acusações do presidente do CONSEG local, Douglas Mondo que utilizou a mídia da região para criticar a ineficiência da atuação da PM.<sup>6</sup> No município de Osvaldo Cruz, por sua vez, a presidente do CONSEG Adriana Cavacini, através da imprensa local, cobrou empenho da polícia civil quanto a sua participação no órgão, considerando tímida sua atuação, enquanto que a

---

<sup>6</sup> Fonte: Jornal de Jundiaí On.line: [www.jj.com.br/opiniao](http://www.jj.com.br/opiniao)

participação da polícia militar foi elogiada. Em Biritiba, município próximo a zona leste da capital, foi a vez do investigador Orli de Moraes criticar a atuação da PM, dizendo que as principais queixas quanto ao trabalho da polícia na cidade referiam-se à polícia militar. Informou ele no periódico local que estavam ocorrendo falhas na prevenção da criminalidade, incumbência da PM encarregada do policiamento ostensivo. Segundo o periódico Folha de Biritiba, de 6 a 20 de abril de 2002, a principal queixa da comunidade dizia respeito à falta de policiamento nas ruas, especialmente nas áreas rurais, o que proporcionava a ocorrência de furtos de chácaras, sítios, fios telefônicos, canos de irrigação e lavouras. Tais ocorrências eram discutidas no CONSEG local todas as quintas-feiras do mês, chegando a conclusão de que apenas 20% a 30% das ocorrências era solucionadas pela polícia civil, e os policiais civis, por sua vez, jogavam a responsabilidade na PM, que não contribuiria para diminuir o número de delitos pela falta de policiamento de rua.

Na gestão do então governador Franco Montoro foi expedido o Decreto nº 23.455, de 10 de maio de 1985, publicado no Diário Oficial do Estado em 11 de maio do mesmo ano, criando os CONSEGS- Conselhos Comunitários de Segurança. Essas entidades foram criadas com o objetivo de aumentar a participação e a cooperação popular com os órgãos de segurança pública. Constituiu-se a criação desses conselhos nos primórdios da inicialmente sutil e posteriormente progressiva implementação de uma política de policiamento comunitário (que tem como pressuposto a participação popular), como uma das pretensas diretrizes do serviço de segurança pública no Estado de São Paulo.

Os Consegs tem como base de atuação o território de cada município. Havendo no município uma divisão em distritos, os conselhos serão formados na área de cada distrito. É o que ocorre na capital do Estado, onde o município possui cerca de 105 distritos policiais, onde deverão ser espalhados conselhos comunitários de segurança. Preceitua o art. 2º do Decreto que os conselhos serão compostos pelos seguintes membros: o delegado de polícia titular do distrito policial ou do município; o comandante da unidade policial militar da área do distrito policial ou do município; representantes das prefeituras municipais, de associações ou outras entidades prestadoras de serviço às comunidades, sediadas na área do distrito policial ou do município.

Os conselhos comunitários de segurança buscavam tornar-se um importante mecanismo de interação entre os representantes das polícias e a população. Através da

proximidade com as forças policiais, e da participação popular nas decisões sobre as medidas de policiamento a serem aplicadas em determinada área ou município, procurava se demonstrar a maior confiança do cidadão no trabalho da polícia e uma ampliação da colaboração entre a comunidade e o aparato policial; seja na avaliação das localidades de maior incidência de ocorrências, ou pela contribuição na descoberta de autoria de crimes. Os conselhos comunitários de segurança, nos últimos anos, apesar de revelarem ser um legítimo espaço de reivindicação popular quanto à atuação da força policial, também demonstraram a rivalidade típica da dualidade do trabalho policial entre a PM e a polícia civil, dentro do conhecido binômio prevenção -investigação.

No que tange à integração policial, os Consegs tinham a proposta de funcionar como espaço de diálogo e intercâmbio entre as polícias no momento em que se encontram delegados de polícia civil e comandantes da polícia militar atuando numa mesma área, o que proporcionaria, em tese, uma atividade de avaliação e planejamento da ação policial. Muitas vezes diante das cobranças da população presente nas reuniões dos conselhos, policiais militares e civis ao invés de estreitarem laços de cooperação numa intervenção conjunta em áreas de criminalidade, limitam-se a invadir as funções uma da outra e criticar-se reciprocamente quando da ineficiência dos resultados da ação policial, seja pelo presumível sentimento de insegurança difuso na comunidade pela falta de policiamento nas ruas, seja pelos baixos percentuais de crimes investigados e solucionados.

Numa mesma área de policiamento, as polícias civil e militar atuam por sobreposição. As culturas policiais distintas, enfatizando a PM o uso da força contra o inimigo enquanto que a polícia civil vale-se do inquérito como instrumento de sua ação policial envolvem mecanismos de controle social que acabam por colidir a atuação de uma polícia com a outra. A polícia militar, dada sua estrutura interna militarizada atua por meio da centralização de decisões do oficialato, nunca compartilhadas com os integrantes da polícia civil, fazendo valer o policiamento força que já foi tratado nesse estudo. A polícia civil, por sua vez, dada a existência do inquérito, o bacharelismo como ideologia a imperar na corporação e sua supremacia sobre o local de crime, acaba por se auto-affirmar como única polícia, realmente legitimada para o exercício da atividade policial. A briga de espaços e a busca pela mídia da simpatia da comunidade faz com que a polícia civil abandone mesmo o modelo investigativo de policiamento, atuando mais preventivamente, no afã, inclusive, de preservar os locais de crime, quase sempre violados pelo pessoal da PM, valendo-se de viaturas caracterizadas,

coletes com identificação e armamento pesado que mais faz parecer os investigadores uma equipe da SWAT americana ou de uma tropa de choque uniformizada, do que um grupo de policiais encarregados da investigação, despidos de farda, preservados pelo anonimato inerente a sua função policial. Delegados e comandantes policiais militares instituem seus baronatos, disputando a simpatia dos chefes políticos locais, valendo-se das reuniões dos conselhos como espaço para a "lavagem de roupa suja" de uma corporação para com outra. O controle, que é a lógica da atuação dessas corporações enquanto aparelhos de Estado, encontra-se cindido numa presumível crise de identidade da atividade policial, pois ambas as polícias estaduais questionam no seu atuar quem de fato é o titular da vigilância, a quem a comunidade decidiu por legitimar.

Com a crescente participação do Município de São Paulo no funcionamento dos Consegs, enviando representantes das regiões administrativas (posteriormente transformadas em subprefeituras), o Legislativo Municipal, através da iniciativa dos vereadores Vanderlei de Jesus e William Woo, decidiu realizar no ano de 2001, na capital paulista, o Primeiro Encontro dos Consegs da Capital, na Câmara Municipal de São Paulo, com o intuito de reunir, pela primeira vez, todas as lideranças dos Consegs em funcionamento na cidade, contando com a participação de representantes de ambas as corporações policiais e do poder público municipal.

Com a participação de convidados especiais, o encontro foi dividido em 3 painéis, onde foram discutidos os seguintes temas: Painel I- "Posturas municipais na prevenção de delitos - ação integrada dos poderes de polícia municipal e estadual; Painel II - Ações das polícias militar, civil e guarda civil metropolitana no município; e Painel III- Tecnologia da informação e planejamento da gestão em segurança pública. O encontro atestou a presença de mais de 450 pessoas, havendo além dos painéis, 7 workshops dos Consegs, revelando o trabalho realizado pelos conselhos no período de 2000 a 2001.

Ante a visibilidade social e o êxito do primeiro encontro, decidiram seus idealizadores realizar o Segundo Encontro dos Consegs, no dia 20 de setembro de 2002, dividido desta vez em dois painéis, tendo por palestrantes o Secretário Municipal de Implementação das Subprefeituras Jilmar Tatto, e o Secretário Municipal de Segurança Urbana Benedito Mariano, ex-ouvidor da polícia do estado de São Paulo no governo Mário Covas. Os temas discutidos pelos palestrantes nos painéis foram, respectivamente: Painel I- "As subprefeituras e o atendimento à comunidade"; Painel II- "A secretaria de segurança urbana e a polícia

estadual caminhos para a interação". Na ocasião, os vereadores Augusto Campos, Vanderlei de Jesus e William Woo, anunciaram que o governador Geraldo Alckmin havia se comprometido em enviar projeto do executivo estadual à assembléia legislativa, transformando os consegs em lei, haja vista que a previsão atual de funcionamento dos conselhos estava prevista em decreto governamental de fácil revogação, sendo tal iniciativa legislativa um desejo antigo de todos os interessados na permanência e desenvolvimento dos consegs, enquanto mecanismo de integração entre as polícias e a população.

Crítico da atuação dos Consegs, o sociólogo Paulo Mesquita, em entrevista concedida para este estudo, não renegou a importância da implantação de uma estrutura em que a comunidade participasse ativamente dos rumos e das decisões da polícia, mas observou que os conselhos comunitários de segurança não conseguiram ainda imprimir maiores mudanças na atividade policial em São Paulo. Para ele, o interesse público é muitas vezes suprimido pelos interesses privados de habitantes de uma determinada área, em função da relação clientelista mantida entre alguns policiais e membros da comunidade, numa lógica de troca de favores, acertos e benefícios recíprocos que priorizariam, sobretudo o interesse pessoal. Era o caso de policiais que vendiam seus serviços numa dada comunidade a comerciantes, interessados, por exemplo, em varrer as calçadas de seus pontos comerciais dos indivíduos indesejáveis, considerados aqueles como integrantes das supostas "classes perigosas", tais como: mendigos, sem teto, travestis, prostitutas e meninos de rua, que perambulam pelo centro de São Paulo. Não obstante em outros países não terem sido encontradas evidências de que o policiamento comunitário estimularia a corrupção policial (SKOLNICK, 2002, p.104), muito pelo fato dos policiais gozarem de maior liberdade e maior prestígio social junto à comunidade, o que ocorre em São Paulo é que, em alguns casos, os policiais estão distantes do alcance de práticas fiscalizadoras pelas corregedorias, ouvidorias ou pelo ministério público, por estarem supostamente mais tempo nas ruas participando de atividades na área da comunidade, do que dentro mesmo de suas unidades policiais. O que se observa em São Paulo é que dada a cultura de corrupção e clientelismo ainda presentes, mormente na polícia civil, há de fato a possibilidade de serem estabelecidas trocas ilegais ou ilegítimas entre integrantes das polícias e particulares, devido, como foi dito, a própria história dessas corporações policiais no estado.

Mas se o policiamento comunitário foi introduzido no Brasil pela PM, como se portam setores da sociedade civil quanto a essa forma de policiamento, rival histórica da polícia civil

que, por sua vez, imita progressivamente as formas de policiamento da corporação militar? O que pensam delegados, investigadores, juízes e promotores sobre a rivalidade policial e a possibilidade de extinção da dualidade policial civil e militar? No próximo item será dada maior atenção aos discursos que tratam da reforma policial, pelo viés da desmilitarização do policiamento.

### **3.2. REFORMA POLICIAL - PROPOSTAS DE DESMILITARIZAÇÃO DA FORÇA POLICIAL E O DEBATE SOBRE A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS**

Casos de brutalidade e violência policial como o massacre da Casa de Detenção no Carandiru ou a morte de Edson Josino na Favela Naval em Diadema, incentivaram o questionamento da eficácia policial ante a permanência de níveis inalterados de criminalidade registrados nas estatísticas criminais, ensejando a proliferação de discursos de unificação das forças policiais em São Paulo, através duma consequente desmilitarização do aparato.

A proposta de extinção da polícia militar ganhou entusiasmado apoio de juristas como Dalmo de Abreu Dallari, professor titular da Faculdade de Direito da USP (Universidade de São Paulo), considerando ele que a atividade policial é eminentemente civil. Segundo o jurista, a polícia militar, com a formação de pequeno exército mais propenso a enfrentar o inimigo numa guerra, do que atuar nas ruas dos centros urbanos, tenderia a ver a população como inimiga, principalmente às comunidades de baixa renda localizadas em grotões de alta criminalidade (BLAT/SARAIVA, 2000, p.90).

Para o professor Paulo Sérgio Pinheiro (IDEM, p.91), coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP nos anos 90, a polícia militar ainda seria um “entulho autoritário”, como uma herança legada do período da ditadura. Para ele, casos de abuso policial como o da Favela Naval apenas apontariam para uma necessária desmilitarização da polícia.

O jurista Hélio Bicudo revelou em entrevista realizada para este estudo ser um dos primeiros e principais defensores da unificação das polícias estaduais, através da desmilitarização de sua estrutura, ao dizer que no governo Jânio Quadros, na condição de editorialista do jornal “O Estado de São Paulo”, ele havia escrito um artigo revelando a necessidade de criação de uma única polícia. Argumentava ele que a divisão em várias polícias acabava resultando numa realidade de luta entre elas, em detrimento das funções específicas de cada uma. A Força Pública nos anos 60 mantinha atritos com a Polícia Civil, e

vice-versa, resultando num mau andamento do trabalho policial. Na ocasião, o jurista defendeu em seu artigo a criação pelo governador de uma comissão que fosse a Inglaterra, verificar o trabalho da polícia daquele país, principalmente observando o funcionamento da Scotland Yard. O governador acatou a sugestão contida no artigo e nomeou uma comissão com representantes da polícia civil, da força pública e da guarda civil, coordenada por um membro do Ministério Público. Esta comissão esteve na Inglaterra por três meses e visitou também países como Itália e na França, e em sua volta elaborou um relatório recomendando a unificação das polícias em uma entidade desmilitarizada, assumindo um caráter civil, com um segmento uniformizado, responsável pelo policiamento preventivo e outro em trajes civis, encarregado da polícia judiciária ou investigativa. O relatório acabou engavetado e esquecido sem que o governo do estado e nem a União manifestassem interesse em viabilizar a proposta do relatório. Com o advento da ditadura militar pós-64 viu-se uma nova forma de unificação das polícias, contudo sob a égide do poder militar, com a fusão da Força Pública e da Guarda Civil numa corporação policial única, mas militarizada, subordinada a um órgão do exército nacional. Exatamente o inverso do que propôs o relatório da comissão. Para Hélio Bicudo, um dos motivos da permanência da organização policial militarizada da forma como se encontrava, devia-se muito mais ao lobby do exército, instituição sempre interessada na manutenção nos estados da federação de uma estrutura que lhe desse suporte (visto que o efetivo total das polícias militares no país excede em muito os contingentes existentes no exército), do que uma eficaz proposta de política criminal.

Na atual vigência do período democrático com a Constituição de 1988 ganhou mais força a proposta de unificação policial e desmilitarização da polícia. O Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e ex-parlamentares como Elói Pietá (atual prefeito de Gaurulhos), são algumas das personalidades ou entidades que se manifestaram favoráveis à desmilitarização, com estudos e projetos no sentido de tornar real essa pleiteada unificação. Afirmou Hélio Bicudo que nos rumos que vem adotando a sociedade democrática, a unificação policial seria uma questão de tempo.

De forma um tanto quanto semelhante sobre a unificação pensa o coronel da reserva José Vicente, pesquisador do Instituto Fernando Braudel, sediado em São Paulo, em entrevista publicada na revista Veja, em 3 de março de 1999. Para o pesquisador, a unificação das policiais traria uma vantagem econômica para o Estado, porque, segundo ele, ter duas polícias implicaria em duplicar tudo (inclusive as despesas). Há hoje em São Paulo duas academias de

pólicia (uma civil e uma militar), duas diretorias de informática, duas diretorias de pessoal, como também frotas de helicópteros tanto de uma polícia como de outra. Por outro lado, vê-se também que a unificação da organização policial, concentrando as atividades de prevenção e investigação numa entidade desmilitarizada, também implicaria num ganho de pessoal para o Estado. Quanto à rígida hierarquia e disciplina previstas na corporação policial militar, o citado pesquisador escreveu um artigo no seu site na internet<sup>7</sup> intitulado “Abaixo a hierarquia”, em que criticava o funcionamento dos conteúdos hierárquicos tanto na polícia militar quanto na civil, afirmando textualmente que a hierarquia e a disciplina não garantem genuinamente o comportamento adequado e o alto desempenho da função policial. Para o pesquisador o superior, que de forma covarde, ofende o subordinado valendo-se de seu poder hierárquico quebra mais a hierarquia do que o ofendido que reage à ofensa, sendo este o único punido. Ora, já foi visto neste estudo que o militar é disciplinado pela tática da manobra, e aquele que é manobrado, não vê contemplada sua individualidade, e, ao contrário, tem sua subjetividade totalmente subordinada ao controle, dentro de um organismo panóptico como a corporação militar. O rigor da disciplina militar na PM acaba por afetar a auto-estima do subordinado, integrante da corporação policial, gerando-lhe um fator de insatisfação que será depois demonstrado não dentro da caserna, mas nas ruas, no trato direto com o cidadão, ou no ambiente familiar, com o sucessivo quadro já conhecido pelos PMS de brigas domésticas, separações, crises psicológicas e alcoolismo desses policiais.

Pelo projeto de emenda constitucional do Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia, apresentado formalmente aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em 19 de janeiro de 2000, previa-se a unificação das polícias estaduais, desmilitarizando-as, alegando-se em sua justificativa, a necessidade de criação de um novo e moderno modelo de persecução penal, pautando-se a nova polícia pela proteção da probidade administrativa, pelo zelo da moralidade no exercício das funções, e, em última análise, o objetivo de criação de “um novo modelo de polícia intrinsecamente subordinada ao poder civil, pautada na eficiência e defesa da legalidade democrática”(trecho do projeto). O projeto previa em seu art.13 mais poderes de policiamento à polícia federal, encarregada além de suas atribuições atuais previstas no art. 144 da Constituição, a competência para agir contra infrações de repercussão interestadual ou internacional. O projeto ainda tratava da organização das novas polícias estaduais, unificadas e desmilitarizadas, e realçava o papel das ouvidorias de polícia, como

---

<sup>7</sup> fonte: [www.josevicente.com.br](http://www.josevicente.com.br)

órgãos permanentes, encarregados da fiscalização, investigação e auditoria das funções policiais. No anexo do projeto havia a previsão de readequação dos cargos entre as polícias militares e civis, resultante da unificação, passando delegados e oficiais da polícia militar a integrar um corpo único de inspetores de polícia, enquanto que soldados, cabos e sargentos e agentes da polícia formariam um novo corpo policial de oficiais de rua, com classes e carreiras estabelecidas.

O projeto de lei da deputada federal Zulaiê Cobra (PSDB/SP) em tramitação no Congresso Nacional, previa a reforma da segurança pública no país através da criação de mecanismos de maior integração entre as polícias através de órgãos de direção geral (art. 11, §1º, inciso I), o que consistia, à primeira vista, numa sutil desmilitarização que tenderia a apontar para uma unificação futura. No momento em que a legisladora passou a redefinir as polícias militares como polícias ostensivas, as considerava em separado do Corpo de Bombeiros e retirava a previsão legal do caráter dessas forças de auxiliares do exército. De qualquer forma, qualquer iniciativa legislativa nesse sentido teria que passar necessariamente por uma emenda constitucional, podendo o poder constituinte derivado (o Congresso Nacional) alterar as normas constitucionais existentes sobre as polícias, prevendo novas disposições legais que as reestruturassem.

Já estudiosos do tema da segurança pública como o antropólogo Luiz Eduardo Soares, em diversos artigos em jornais e revistas e mesmo em sua contribuição no projeto de segurança pública do Instituto Cidadania defendiam que a matéria que trata da organização policial deveria ser desregulamentada do texto constitucional, fundando-se no princípio federativo de autonomia de cada estado da federação em organizar sua estrutura administrativa, passando toda a competência para legislar sobre as polícias ao arbítrio dos estados federados, por projeto de lei dos executivos estaduais, vindo cada um a dispor como desejasse de efetivos militarizados ou não, de acordo com sua conveniência, considerando o interesse público.

Vozes destoantes quanto à proposta de unificação policial vinham de oficiais da polícia militar como o coronel Rui Cesar Melo, em pronunciamento feito no seminário promovido pelo Instituto Cidadania em 30 de junho de 2001, em Recife/PE, na ocasião representando o Conselho Nacional de Comandantes da Polícia Militar. Para o coronel, antes de se discutir a unificação policial e sua desmilitarização, deveriam ser discutidos melhores mecanismos de integração entre as duas forças policiais estaduais, no sentido de aprimorar

uma atividade policial de ciclo completo, envolvendo prevenção e investigação. Citou países desenvolvidos como a França, a Itália e a Holanda que possuíam há séculos policiamento militar e defendeu a idéia de que um modelo policial desse tipo teria mais condições de enfrentar situações que envolvessem grandes confrontos.

Entre a polícia civil, a grande maioria dos argumentos é favorável a uma unificação policial, desde que seja para uma corporação de caráter civil. Em artigo publicado na Revista da Associação dos Delegados de São Paulo-ADPESP, de dezembro de 2001 (p.p.109-114), o delegado Jorge Batista Godoy criticava a corporação militar, acreditando que com o advento da Constituição de 1988, sendo a polícia militar uma força auxiliar do exército, não poderia ela jamais investigar dado o autoritarismo que vigora em seu regime. Formulava o delegado a crítica da inadequação do policiamento investigatório pela PM, indagando ele como seria possível um oficial exercer uma função investigatória em sua íntegra, se sua ação fosse limitada pela proibição de um oficial superior, sob a égide da centralização autoritária de decisões que é comum na PM. Acreditava o delegado que mesmo na função preventiva, revelar-se-ia a fragilidade da PM, pelo aumento da criminalidade. Uma estrutura policial dúplice não beneficiaria o consumidor final das ações da polícia, ou seja, o cidadão, e sim o prejudicaria, implicando em duplicidade de gastos e frequente conflito de atribuições que retardavam o trabalho policial. A existência de uma estrutura burocratizada, onde para o mesmo fato seriam lavrados dois boletins de ocorrência (um pela PM, outra pela civil) acabava por confundir o cidadão, que na verdade, segundo o delegado, não estava preocupado se a polícia usava farda ou não, mas sim que a organização o atendesse prontamente. Considerava o autor do artigo que a polícia militar era, em síntese, uma herança do período autoritário que lançou um estigma na população do papel dos militares no período ditatorial de 1964 a 1984. Citava o sentimento de solidão a que ficava submetido um civil a ser levado para um quartel, com o acesso difícil da imprensa, da família, dos amigos ou do advogado, na crítica da tentativa da PM de criação de módulos cartorários em quartéis e a redação de termos circunstanciados de ocorrência por policiais militares, o que para ele era uma afronta ao mundo jurídico por não ter a polícia militar o conhecimento técnico e autorização constitucional para atos dessa natureza. Considerava ainda inadmissível numa mesma área distrital, que um delegado de polícia e um comandante de unidade desconhecessem o planejamento de um e de outro na busca de segurança para a comunidade. Em suma, defendia Godoy uma polícia completa, de caráter civil, com uma parcela uniformizada (diferente de

fardada, pois seria desmilitarizada), em que as unidades administrativas gerais seriam as delegacias e não os quartéis, destinados ao acesso ao público. Isto significaria o fim dos exércitos dos governadores, adequando-se a polícia a uma sociedade e uma constituição democráticas.

Posição semelhante tinha o Sindicato dos Investigadores de Polícia do Estado de São Paulo, que através de seu presidente, João Batista Rebouças, criticou o projeto de lei nº 6690/2002 em tramitação no Congresso Nacional, tratando da criação da Lei Orgânica Nacional das Polícias, pois além de só beneficiar os delegados de polícia e oficiais da polícia militar, não inovaria ao criar uma nova polícia única, civil e desmilitarizada, não consolidando, portanto, a democracia e o estado democrático de direito. O presidente do sindicato afirmou em matéria no número 53 da Revista do SIPESP, de setembro de 2002, que a categoria iria mobilizar-se pela não aprovação do projeto da forma como se encontrava.

Em outro artigo, desta vez publicado no informativo de nº 75, de abril de 2002, da mesma associação policial (p.p.25), o delegado Delcir Getúlio Nardo, comentava a tramitação do Projeto de Emenda Constitucional – PEC 151/95, dispendendo sobre a unificação policial incorporada ao relatório final do projeto, afirmando que o relator da Comissão Especial que analisou a matéria, deputado Alberto Fraga (PMDB/DF), teria dito que o processo de unificação das polícias seria inevitável, mas demandaria tempo e cautela, citando o exemplo da polícia de Portugal que levou 15 anos para ser unificada. Informou o delegado em seu artigo que a deputada Zulaiê Cobra afirmou que iria fazer naquela época um apelo ao presidente da Câmara dos Deputados para que apressasse o fim da votação do relatório do deputado Alberto Fraga. Segundo o delegado, a criação de uma polícia única, de natureza civil, com um segmento uniformizado, e com comando único, contribuiria para a solução dos problemas de segurança pública nos estados. A unificação resultaria numa eficiência dos serviços prestados à sociedade, com o ramo uniformizado da polícia atuando preventivamente, em sintonia com os agentes de investigação, e estes por sua vez com os agentes do quadro científico, sem rivalidades e melindres; concentrando esforços para um mesmo objetivo. Uma polícia coesa, eficaz e produtiva, seria um forte instrumento contra a evolução da criminalidade e às organizações criminosas.

O capitão reformado da PM do Rio de Janeiro Rodrigo Rodrigues Pimentel, pós-graduado em sociologia urbana pela UERJ, e antigo colaborador do professor Luiz Eduardo Soares em sua passagem pela secretaria de segurança no Rio, em artigo divulgado na internet,

manifestou idéia contrária à unificação, achando-a uma solução inócuas e simplista. Explicou ele que em países como França, Itália, Portugal, Bélgica, Áustria, México e Marrocos, as polícias militares conviviam harmoniosamente com a polícia civil, e as tentativas de unificação da gendarmerie na França com a polícia nacional não lograram êxito, dados os interesses corporativos e diferenças ideológicas imensas que as duas polícias possuíam. Informou ainda que, enquanto na polícia militar a punição de um policial infrator é obtida em 30 dias, na polícia civil um processo de exclusão disciplinar poderia durar até 10 anos (o oficial citou o exemplo do caso da “crackolândia” em São Paulo, envolvendo a participação criminosa de quatro policiais civis do DENARC no tráfico de drogas no centro da capital), o que realçava as diferenças fulcrais entre ambas as corporações. Se as polícias fossem unificadas, por certo teria que ser criada uma confederação sindical única para representar nacionalmente em ação coletiva um universo de 550 mil policiais com funções, especializações e remunerações diversos, criando um quadro caótico na ineficácia de solução dos problemas de todos, na visão do capitão. Acreditava o oficial que a solução para as polícias deveria partir por uma progressiva integração, subordinando-se as polícias militar e civil ao comando único do secretário de segurança (o que não ocorria em alguns estados da federação), criando-se academias de polícia comum e centros de operação unificados, como ocorria no estado do Pará. O capitão Rodrigo apenas não explicou porque não poderia ser prevista uma estrutura policial única nos seus demais setores, já que, na sua visão, apenas as academias de polícia e os centros operacionais poderiam ser unificados.

Em pesquisa da CNT (Confederação Nacional dos Transportes) realizada em todo o país, divulgada em agosto de 2001, revelou-se que 66% da população brasileira era a favor da unificação das polícias, 23,8% contra e 10,3% não responderam ou preferiram não opinar. A pesquisa foi realizada pouco tempo depois da deflagração de diversos movimentos grevistas de policiais civis e militares no país, e revelou bem o clima percebido pela população na ocasião, quando os policiais militares foram proibidos pelos governos de entrar em greve, e o movimento passou a ser considerado motim. Não revelou a pesquisa, na ocasião qual a opinião específica dos entrevistados sobre a desmilitarização, uma vez que no decorrer dos protestos e paralisações dos policiais militares nos estados, surgiram ocorrências envolvendo tiros disparados a esmo por policiais militares revoltados durante as passeatas, que engrossavam os movimentos de paralisação das atividades e melhoria salarial.

Em fevereiro de 2002, outra pesquisa foi realizada pelo instituto SEMSUS, a pedido da CNT, constatando num mesmo universo de entrevistados, nos dias 19 a 21 de fevereiro, que 50,9% dos entrevistados disseram ter conhecimento da proposta de unificação das polícias e 85,4% dos que tinham conhecimento afirmaram que concordavam com a unificação. O presidente da entidade Clésio Andrade afirmou em entrevista ao jornal Estadão que as pessoas chegaram à conclusão de que não adianta muitos órgãos para combater a violência no país, seria necessário simplificá-los.

O jurista Dalmo de Abreu Dallari acredita que as tentativas de unificação anteriores falharam porque o policial militar recusa-se a receber ordens de um delegado<sup>8</sup>. Para solucionar o impasse, propôs o jurista a criação de um conselho formado por representantes de três autarquias, uma correspondente à polícia civil, outra à polícia uniformizada (com atribuições da polícia militar) e a terceira correspondendo à polícia científica, que seriam responsáveis pela segurança pública do estado. Um projeto de tal envergadura teria que ser proposto pelo governante e aprovado pela assembléia legislativa do estado, pois, para o jurista, isso acabaria com a demasiada separação entre os comandos, que fazem o que bem entendem.

Para o coronel Rui Cezar Melo a unificação deveria ocorrer em torno de 20 anos, mas manifestou-se contrário à unificação imediata através de decreto, pois acha que isso penalizaria a população pelos conflitos inevitáveis que ocorreriam graças a uma unificação abrupta. O coronel citou o caso da unificação da guarda civil com a força pública em 1969, época que vivenciou, afirmando que a unificação naquele momento foi pior para a polícia, em função das dificuldades sofridas pelos integrantes da guarda civil em se adaptar ao novo comando e disciplina militares. Disse ele ainda acreditar que o melhor caminho para a reforma policial seria o da integração, estreitando-se os laços de comunicação entre as corporações.

Em entrevista concedida para este estudo, o sociólogo Paulo Mesquita, coordenador da organização não governamental São Paulo Contra a Violência (instituto formado por entidades empresariais paulistas com o apoio do Núcleo de Estudos sobre a Violência da USP e da Fundação Roberto Marinho), afirmou que a discussão da unificação policial encontrava-se um tanto quanto deslocada da realidade nacional. Na verdade, para o cidadão, tanto fazia se o policiamento era do tipo militar ou do tipo civil. Para ele, a preocupação geral da população

---

<sup>8</sup> Jornal da Tarde em 23/01/2000.

era acerca da eficácia e da violência policial, ficando a discussão da integração ou da unificação das polícias restrita às lideranças das corporações. Lembra ele que a estruturação das polícias estaduais como elas persistem até hoje devia sua lógica a um controle tácito que uma exerce em relação à outra. Através de críticas recíprocas, a polícia militar denunciaria as falhas da polícia civil e vice-versa, contribuindo para o enfraquecimento político de ambas na manutenção dessa dicotomia de crises e conflitos em que nenhuma das duas polícias sairia mais fortalecida do que a outra. Afinal, para os governantes em períodos históricos anteriores, não interessava ao governador ter uma única organização policial fortalecida, pois temeria o poder político perder o controle de um corpo policial imenso, que detivesse o monopólio do uso da força. Afinal, a rebelião da força pública paulista contra o governo nacional na Revolução Constitucionalista de 1932 e em escala global, nos tempos atuais a revolta da polícia de Caracas no governo venezuelano de Hugo Chavez são exemplos de como poderia ser problemática a estruturação de uma única e poderosa polícia. A unificação gera um gigantismo e um monopólio exacerbado da força por um único órgão que dificultaria o controle externo pelo Ministério Público. Além disso, somam-se as barreiras que iriam desde a preocupação de redução de efetivos e da máquina administrativa de cada corporação caso o chefe seja civil ou militar, ao corporativismo acirrado que proibiria uma convivência harmoniosa, e a incerteza do governo e da sociedade quanto à possibilidade de gestão e controle de uma polícia tão grande, que provavelmente surgiria com a unificação.

Fundamental para Mesquita seria a integração do sistema de comunicação, informação e inteligência das polícias para o combate ao crime organizado. Para isso, qualquer discussão sobre integração ou unificação teria que passar por um comando único para as duas polícias estaduais. No sistema policial brasileiro, a divisão do policiamento entre as polícias é por função, e não por área, o que gera conflitos de atuação. O sociólogo entrevistado revelou que não entendia uma polícia que não fizesse um ciclo completo de atividade, pois, ou se teria uma polícia fazendo um ciclo completo, ou então duas que completassem esse ciclo. De qualquer forma, diferentemente de outros países, segundo o sociólogo, por lei no Brasil o policial militar não investigava, gerando um comprometimento da conclusão do ciclo da atividade policial, pois, dada à indefinição de atividades da polícia em uma determinada área, havia a reclamação da polícia civil quanto à usurpação de funções investigativas pela PM em alguns casos. O que ocorria era que os policiais civis consideravam que a PM não tinha recebido formação específica para investigar e, por sua vez, a PM formulava críticas quando

policiais civis saíam em diligências com coletes e viaturas caracterizadas, praticando ações típicas de policiamento preventivo. Apesar das críticas dos delegados quanto à existência da PM, o problema não seria uma polícia fardada. O que deveria ser feito era o legislador constitucional rever o atrelamento das polícias militares às forças armadas, revogando-se a disposição constitucional de condicionamento da PM a uma força auxiliar e reserva do exército. Essa iniciativa seria entendida como uma forma de eliminar da polícia militar, definitivamente, a doutrina de segurança nacional e o treinamento que transformaram a PM num pequeno exército local.

Se por um lado defendem alguns a integração policial e outros a unificação das polícias numa organização de caráter civil, como o Município pronuncia-se ante a dicotomia polícia civil-polícia militar? Seria possível a adoção de formas de policiamento alternativas àquelas desempenhadas pelas duas corporações rivais objeto deste estudo? Neste sentido é que o policiamento municipal vai entrar à tona em São Paulo, sobretudo no começo do século XXI, consistindo numa tentativa das prefeituras municipais de ingressar no campo minado dos duelos institucionais entre a polícia civil e a polícia militar paulistas. É o Município enquanto entidade diferenciada funcionando como instrumento de controle na sociedade disciplinar.

### **3.3. POLICIAMENTO MUNICIPAL — MECANISMO DE CONTROLE ALTERNATIVO ANTE O CONFLITO POLICIAL**

#### **O papel dos municípios na segurança pública**

À medida que os índices de criminalidade expandiram-se assustadoramente na última década, sobretudo na capital paulista e em municípios como Campinas, Diadema e Gaurulhos, aumentou o discurso dos prefeitos sobre a maior participação dos municípios na adoção de políticas de controle da criminalidade, provendo-se de órgãos municipais de apoio ao policiamento estadual capazes de fazer o que a polícia estadual não vinha conseguindo controlar, ou seja, a ação ininterrupta de grupos ligados ao crime organizado.

Criada em 15 de setembro de 1986, pela Lei municipal nº 10.115, a guarda civil metropolitana, diferentemente de sua antecessora pré-64 foi uma instituição criada exclusivamente para ser um órgão colaborador da segurança pública estadual em caso de convênio com a respectiva pasta, ouvido o Conselho Superior de Polícia (Decreto nº 25.265,

de 29 de maio de 1986). Não era, portanto, uma organização policial por excelência com a mesma estrutura e funções da polícia militar, apesar de seus integrantes estarem fardados. A guarda civil atuaria prioritariamente fiscalizando os prédios e logradouros, atendo-se às funções administrativas de vigília de bens públicos, mas exercendo, quanto à criminalidade, atividade preventiva que iria crescer com o tempo. Já se previa o porte de arma para os integrantes desse efetivo, mas apenas em serviço (porte legal limitado), de acordo com o previsto no art. 1º do Decreto nº 25.519, de 3 de junho de 1986, alterado no ano de 2003 com a publicação da Lei federal nº 10.826 de 22 de dezembro, que criou o Estatuto do Desarmamento. O artigo 6º, inciso III dessa última lei previu o porte de arma para integrantes das guardas das capitais do Estado e para os municípios acima de quinhentos mil habitantes. A guarda civil metropolitana começou com um tímido efetivo e uma frota reduzida de pequenos veículos da marca Volkswagen, modelo Fusca, passando posteriormente a ter veículos do modelo Gol como viaturas. Também foram incluídas motocicletas para auxiliar na atividade motorizada da guarda. Antes de entrar em vigor o Estatuto do Desarmamento, a iniciativa para alterar as funções da guarda municipal de mera fiscalizadora de bens públicos para uma efetiva organização de caráter policial, deu-se através da reforma dos serviços de segurança pública no município de São Paulo com a criação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

Como órgão executor de um serviço de segurança pública, deve-se observar a condicionante de que os guardas municipais, no exercício desses serviços, uma vez providos de armamento e equipamentos imprimem maior coerção e controle social à atividade da guarda. Contudo, para o armamento de um efetivo não bastaria a preparação técnica adequada para o manuseio desses artefatos, mas também todo um preparo psicológico, além de senso ético sobre as atribuições de uma função policial. Uma espiral de violência contra moradores de rua, por exemplo, que habitassem grandes centros públicos ocupando o espaço de praças, prédios ou repartições seriam vítimas fáceis de guardas civis despreparados, que munidos de armas de fogo poderiam produzir, inclusive, homicídios. Sem contar a possibilidade de compra de serviços desses profissionais por terceiros, em alguns casos, comerciantes de áreas adjacentes aos prédios públicos, que numa operação de faxina social, poderiam patrocinar uma onda de agressões e intimidações por parte de vigilantes armados. As questões de autonomia, formação e monitoramento da guarda civil metropolitana podem também ser colocadas na ordem do dia de uma discussão temática pelo poder público e por segmentos da

comunidade, pois, afinal, a guarda civil ao se armar vale-se do monopólio estatal do uso da força e da violência como forma de controle deferida nos marcos de uma sociedade disciplinar.

Quanto à autonomia desses órgãos, os integrantes da guarda civil metropolitana tentam igualar-se à corporação outrora existente em São Paulo antes de 1969, quando da fusão da antiga guarda civil com a força pública; ou seja, buscam para si o status de organização policial. Curioso observar esse comportamento dos integrantes da guarda, pois a antiga guarda civil assemelhava-se razoavelmente com a polícia de rua britânica, enquanto que os atuais guardas civis buscam formas de organização semelhantes as da PM, apesar da guarda atual ser um órgão de natureza civil. Considerando em diversos municípios de São Paulo a guarda civil como uma organização armada e fardada, nos moldes da PM, com a diferença da ausência de militarização, observa-se se que nos grotões, os serviços da guarda ficariam à disposição dos chefes políticos, alçados a condição de prefeitos municipais, que poderiam valer-se desse novo aparato de segurança como milícias à disposição de seus interesses privados. Por outro lado, as guardas municipais, segundo seus defensores, desempenham um papel relevante numa política de segurança pública que enxerga uma participação maior dos municípios como perspectiva futura de atuação de um policiamento unificado, uma vez que repassando para as prefeituras dos municípios de grande porte o gerenciamento das funções policiais, um único órgão de policiamento poderia ficar encarregado do policiamento preventivo e ostensivo, enquanto que as polícias militares restringiriam seu patrulhamento no interior do Estado, como outrora ocorria no estado de São Paulo nas primeiras décadas do século vinte. As guardas municipais já efetivam sua participação nos serviços de segurança ao garantir a vigilância de eventos culturais e de lazer nos logradouros públicos, bem como na fiscalização de indivíduos considerados suspeitos, exercendo funções de vigília e controle típicas das organizações policiais. Além disso, a guarda civil metropolitana já tirou parte das atribuições da PM ao também ser responsável pelo policiamento de trânsito, função essa definida legalmente após o advento do novo Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), que dispõe sobre a competência dos municípios nessa matéria.

Em entrevista concedida para este estudo em 24 de novembro de 2002, o pesquisador e sociólogo Guaracy Mingardi, na época ocupando o cargo de secretário de segurança urbana do município de Guarulhos, afirmou que criada no final de 2001, a Secretaria de Segurança Urbana do município tinha por escopo conferir reais atribuições de vigília para a guarda

municipal, papel que esta veio a desempenhar no ano de 2002, atendendo cerca de duas mil ocorrências na cidade. Dessas, segundo Mingardi, 60% tinham cunho social (ocorrências leves envolvendo conflitos familiares e brigas de vizinhos), 25% eram propriamente crimes e 15% das ocorrências consistiam em infrações de trânsito. A guarda atendia as ocorrências imediatas, pois tinha um serviço vinte e quatro horas, disponível através da chamada telefônica pelo número de emergência 190. Havia ilhas de policiamento onde uma viatura permanecia num ponto base por cerca de trinta minutos, geralmente próxima a um orelhão e em seguida fazia rondas pelos locais públicos num horário das 14:00 às 23:00 horas. Disse o então secretário que a razão dessa atividade era realizar um policiamento preventivo na cidade, prendendo infratores em flagrante delito, nos casos previstos em lei. Em suma, a guarda realizava o mesmo policiamento preventivo exercido pela PM.

Perguntado como a polícia militar via essa forma de policiamento Guaracy Mingardi respondeu que a oficialidade da PM não via com bons olhos o policiamento realizado pela guarda municipal, pois entendia isso como disputa de território. Informou também o ex-secretário que geralmente o pessoal da PM fazia bicos após o expediente no quartel, fazendo serviços de segurança privada, pois, naquela época, diferente dos guardas municipais, os PMs tinham direito a porte de arma fora do serviço e por isso trabalhavam também como vigilantes privados. Segundo Mingardi, para evitar os bicos, geralmente a Prefeitura pagava horas extras aos guardas municipais para que os mesmos se sentissem valorizados profissionalmente e assim não reproduzissem as mesmas práticas da PM. Para o ex-secretário de Guarulhos, um dos motivos das reclamações de violação de locais de crime pela PM era pelo fato de que o policial militar não recebia horas extras para permanecer num local onde ocorreu um crime, aguardando assim a chegada da perícia.

Quanto à estrutura da organização, Guaracy Mingardi informou ser ela composta de um corpo da guarda, subordinado a um subcomandante e a um comandante, por sua vez vinculado ao diretor da guarda que respondia diretamente ao secretário de segurança urbana. As punições aos guardas infratores vinham do diretor da guarda, que geralmente era um oficial policial militar da ativa, oriundo dos quadros da corregedoria da PM, que ocupava um cargo comissionado de chefia; contudo, o comando operacional dos guardas municipais era ocupado sempre por algum integrante da própria guarda e não um policial militar, o que atestava a autonomia operacional das atividades dos guardas, não subordinados às diretrizes da polícia militar. Havia inclusive uma proposta na época de um plano de cargos tramitando

na Câmara Municipal, cujo projeto acabou emperrado no legislativo, prevendo a divisão do corpo da guarda em classes e carreiras, criando-se os cargos de inspetor e supervisor da guarda. A justificativa do projeto, segundo Mingardi, seria criar um espírito de corpo na categoria dos guardas municipais, na perspectiva de se formar uma futura polícia municipal.

Projeto de emenda constitucional do senador de São Paulo Romeu Tuma previa a concessão de poder de polícia às guardas municipais para assegurar a proteção de logradouros públicos e pessoas, algo que em Guarulhos já estava sendo efetivamente feito pela guarda. A possibilidade de convênio das prefeituras com o governo do estado chegou a ser assinalada. Na verdade, a questão a ser observada é que municípios como Guarulhos efetivamente anteciparam às discussões de reforma constitucional quanto à matéria da segurança pública, e, em face do conflito entre a polícia civil e a PM, e uma consequente ineficácia dos mecanismos de controle, resolveram os próprios municípios assumir a função de vigília, criando organizações policiais no âmbito do município, que em nada deviam a PM ou mesmo à polícia civil. Para Guaracy Mingardi, a tendência futura era a criação de uma única polícia estadual, encarregada das infrações penais mais graves, mas as infrações consideradas leves deveriam ser de competência dos municípios; daí a razão de ser das guardas municipais. As funções preventivas básicas, tais como ter um guarda de rua prostrado em determinados lugares, inibindo criminosos de rua como batedores de carteira, vândalos, camelôs com produtos ilícitos etc, deviam ser atribuídas aos guardas municipais.

Os prefeitos municipais defensores das iniciativas de formação de um policiamento comunitário de modelo unificado, tais como o prefeito de Guarulhos Elói Pietá, consideram que as guardas municipais tem potencial relevante na aplicação dessas iniciativas, visto sua ligação com a defesa de espaços considerados caros à municipalidade, assim como presentes no cotidiano das comunidades desde sua atuação na preservação de áreas ambientais, como na manutenção da proteção dos bens públicos de valor histórico ou paisagístico. Seu papel de polícia preventiva é claro, no momento em que ao invés de auxiliar os esforços de policiamento pela polícia militar os guardas municipais tomam daquela organização policial essa atribuição. O desenvolvimento desse potencial da guarda no sentido de subsidiar novas formas de policiamento é visto pelo poder público municipal como importante elo de valorização da ação dos órgãos municipais na implementação de um novo modelo de segurança pública. O controle policial sairia do palácio do governo e passaria a se aproximar

mais ainda do indivíduo, deixando de ser um controle regional para transformar-se num controle comunitário, sob a égide do poder político municipal.

Em 26 de julho de 2002, no município de São Paulo, na gestão da prefeita Marta Suplicy, foi publicada a Lei Municipal nº 13.396, de 26 de julho de 2002, criando a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, com a função de retirar do município o papel de mero coadjuvante na gestão dos serviços de segurança pública em São Paulo, contribuindo o poder público municipal com o aumento do policiamento e dinamização da atividade policial na cidade de São Paulo, através da integração entre os órgãos policiais estaduais e o município. Dentre as competências da nova secretaria, estabelecia o art. 2º:

*“Art. 2º - A Secretaria Municipal de Segurança Urbana incumbe:*

*I - estabelecer as políticas, diretrizes e programas de segurança urbana no Município de São Paulo;*

*II - executar, através de seus órgãos, as políticas públicas de interesse da pasta, coordenando e gerenciando a integração com as políticas sociais do Município que, direta ou indiretamente, interfiram nos assuntos de segurança urbana da cidade;*

*III - estabelecer relação com os órgãos de segurança estaduais e federais, visando ação integrada no Município de São Paulo, inclusive com planejamento e integração das comunicações;*

*IV - coordenar as atividades da Assistência Militar do Gabinete da Prefeita;*

*V - estabelecer, em conjunto com a Secretaria Municipal de Transportes, mediante convênio firmado com os órgãos de segurança estadual, as diretrizes, o gerenciamento e as prioridades de policiamento, controle e fiscalização do trânsito;*

*VI - propor prioridades nas ações de policiamento investigativo, preventivo e ostensivo realizadas pelos órgãos de segurança pública que atuam no Município de São Paulo, por meio de intercâmbio permanente de informações e gerenciamento;*

*VII - estabelecer ações, convênios e parcerias, quando necessário, com as entidades nacionais ou estrangeiras que exerçam atividades destinadas a estudos e pesquisa de interesse da segurança urbana;*

*VIII - contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;*

*IX - valer-se de dados estatísticos das polícias estaduais para o estabelecimento de prioridades das ações de segurança urbana municipal;*

X - implantar postos fixos da Guarda Civil Metropolitana em pontos estratégicos de acordo com o interesse da segurança urbana;

XI - planejar, fixar diretrizes, coordenar e executar a fiscalização e o policiamento de trânsito de competência do Município, nos termos da legislação em vigor;

XII - promover parcerias com instituições voltadas às áreas de serviço social e psicologia visando trabalho com a Guarda Civil Metropolitana em seus postos fixos, buscando soluções de pequenos conflitos sociais que, por sua natureza, possam dar origem à violência e criminalidade;

XIII - receber através de serviço disque-denúncia denúncias de vandalismo praticado contra os equipamentos públicos municipais."

Como se vê, a criação da secretaria de segurança urbana no município de São Paulo traduziu-se na reforma do policiamento no Estado, no momento em que foi dotado o poder público municipal de um órgão com competências que antes eram apenas conferidas ao governo estadual. A secretaria nasceu com o pleno objetivo de gerenciar novos efetivos que contribuissem com as polícias estaduais já existentes com a repressão à criminalidade no âmbito do município, mas, na verdade, o interesse político da Prefeitura pareceu mesmo retirar do estado a primazia dos serviços de vigilância, passando também a prefeita a concorrer com o governador quanto ao êxito de ações policiais que obtivessem o respeito e a atenção da mídia.

Assumindo o cargo de secretário de segurança urbana da capital, o sociólogo Benedito Domingos Mariano, ex-ouvidor de polícia do Estado de São Paulo, e ex-ouvidor geral da capital, passou a reorganizar o efetivo da guarda civil metropolitana, dotando-a de uma estrutura que a capacitasse a cumprir as incumbências previstas no art. 2º da lei de criação da secretaria, passando a guarda a se constituir de um efetivo uniformizado, armado, de caráter civil, encarregado entre outras funções do policiamento ostensivo. No 2º Encontro dos Consegs da capital, convidado como palestrante, Mariano expôs os planos da secretaria para a guarda civil, inclusive a iniciativa de obter-se futuramente pela via legislativa, o porte de arma por tempo integral aos componentes da guarda metropolitana e a organização de um plano de carreira para a categoria. Como se viu, o Estatuto do Desarmamento garantiu a realização do primeiro objetivo do secretário, enquanto que o segundo aguardou ainda uma definição do legislativo municipal.

## **Modificação de atribuições da guarda civil metropolitana - uma nova polícia desmilitarizada**

A reforma do modelo de organização policial no Estado de São Paulo passou a ser marcado por uma desmilitarização paulatina do policiamento preventivo através da ação da guarda civil metropolitana na capital e da crescente criação de órgãos policiais municipais em outros municípios do estado. Ainda pululavam as propostas da criação de uma corregedoria de polícia única e a aceitação de uma proposta futura de criação de uma academia de polícia para ambas as corporações policiais.

Cidades como São Paulo, Santos, Guarulhos e São Bernardo do Campo já possuíam guardas que funcionavam no policiamento ostensivo da cidade, e não mais apenas como guarda patrimonial do município. Com a criação da Secretaria de Segurança Urbana no município de São Paulo, a guarda civil metropolitana passou a integrar a estrutura dessa secretaria (art.4º da lei 13.396), competindo ao secretário de segurança urbana a indicação do chefe da guarda. Em 2002 a figura destacada para ser o chefe da guarda civil metropolitana foi o delegado de polícia Maximino Fernandes Filho, antigo instrutor da Academia de Polícia Civil, encarregado de comandar a guarda municipal dentro dos novos parâmetros de organização ditados pela nova secretaria municipal.

Assim como na cidade de São Paulo, em Guarulhos a guarda civil também se encontrava subordinada a uma nova secretaria de segurança urbana recentemente criada. Nesses municípios, percebeu-se um franco movimento de conferir às guardas civis maiores papéis em atividades de segurança pública, respondendo pelo policiamento preventivo, não mais apenas em caráter supletivo às polícias militares, mas sim tomando a frente dos estados quanto à utilização de efetivos uniformizados, desta vez desmilitarizados, na consecução de ações policiais. Inclusive, essas novas secretarias atuavam cobrando da secretaria de segurança do Estado a divulgação dos dados do INFOCRIM (sistema de banco de dados de informações criminais repassados pelas polícias), revelando a intenção do município de monitorar as áreas de maior criminalidade, para uma atuação eventual das guardas no policiamento ostensivo. No município de Guarulhos havia um policial militar para cada 1000 (mil) habitantes do município, havendo 350 guardas municipais e mais 80 em treinamento no ano de 2002. A meta a ser atingida pela lei municipal naquela cidade era a de 1000 guardas municipais até o final daquele ano. Adotando essas medidas, os municípios paulistas que sofisticaram suas guardas municipais acabaram por insuflar uma nova rivalidade entre

organizações no momento em que o guarda civil passou a exercer as funções outrora dedicadas pelo policial militar. Um novo contingente, também armado, uniformizado, mas de caráter civil passou a ocupar os grandes centros urbanos do estado, demarcando os limites de uma nova ação policial, agora patrocinada pelas prefeituras. No meio da disputa entre policiais militares e civis surgiram as guardas municipais como nova alternativa às formas de policiamento ostensivo, outrora executadas pela PM. Para a polícia civil interessava até certo ponto a formação das guardas municipais como surgimento de um novo canal de interlocução com a organização, visto que o âmbito de atuação dos guardas municipais era bastante distinto dos policiais civis, sem contar que pela forma de gerenciamento menos rígida da guarda, era possível uma atuação mais harmoniosa, sem que os guardas municipais deixassem descobertos locais de crime como a polícia militar geralmente fazia, segundo alguns policiais civis.

Não se poderia deixar de observar o típico trabalho de faxina social que as guardas também passaram a desempenhar nos centros urbanos, o que as identifica com o policiamento feito pela PM. A expulsão de vendedores ambulantes das áreas de comércio e a intimidação dos mendigos em praças transformou-se em corolário dum policiamento que se pretende ostensivo sob o patrocínio do poder público municipal. A PM para a bandidagem e a guarda para os vagabundos. Assim poderia dizer um policial militar atento a nova diversificação de funções nos municípios do estado. Uma vez consideradas como efetivos policiais as guardas tornam-se instrumentos repressivos, aparelhos de estado legitimados pelo poder público e reconhecidos pela comunidade para exercer a tarefa típica de uma organização policial: controle.

Mas se os municípios adiantaram-se na discussão da reforma policial montando seu próprio aparato policial o que dizer da União quanto à reforma ou manutenção do modelo policial vigente, e a cultura definida no policial federal quanto às culturas diversificadas de policiais militares e civis no âmbito do policiamento em São Paulo? A polícia federal, na verdade, vai também se inserir nesse novo quadro de falta de integração policial e mesmo vai reforçar ou acirrar as rivalidades entre os contingentes policiais militares e civis no estado. É o que será visto no próximo capítulo desse estudo.

### **3.4. POLÍCIA FEDERAL- A FEDERALIZAÇÃO DO CONTROLE POLICIAL**

#### **Um breve sumário da realidade da violência e criminalidade em São Paulo**

O município de São Paulo, com seus 10.009.231 habitantes (cerca de 36.351.316 no estado), é considerado uma das metrópoles mais populosas do mundo, juntamente com Nova York , Los Angeles e a Cidade do México. Por ano movimenta-se na Grande São Paulo cerca de 82 bilhões de dólares em investimentos oriundos de transações comerciais e financeiras. O Estado de São Paulo possui a maior renda per capita do país (acima de U\$ 4000), o maior parque industrial, que responde por 40% da produção nacional, com cerca de 52% de suas indústrias localizadas na região metropolitana. É também o estado da federação com as maiores taxas de exclusão social, apesar de sua riqueza econômica. Segundo dados emitidos em 1996 pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, na capital paulista quase 2 milhões de pessoas vivem em favelas, com carência de serviços de transporte, saúde, educação e moradia, em contraste com pujança de bairros como Moema, Morumbi ou Itaim-Bibi, que segundo pesquisa realizada pela Prefeitura de São Paulo, possui as maiores taxas de inclusão social, com 100% de aproveitamento nos itens básicos de alimentação diferenciada, habitação privilegiada, acumulação patrimonial, fartura de redes de hospitais e serviços médicos, qualidade de ensino e veículos particulares ou coletivos em larga escala.

Dada a intensa circulação de moeda e acumulação de riquezas no topo da pirâmide social, somadas a níveis cada vez maiores de pobreza e desemprego, gera-se na base da pirâmide um imenso contingente de excluídos, que, por vezes utilizam-se da atividade criminosa para adquirir um breve retorno patrimonial. Assaltos, furtos, arrombamentos, sequestros são o principal meio de atuação do crime organizado (arregimentando, inclusive, a população mais jovem, que cada vez mais fica ansiosa por consumo, enredando-se no caminho da criminalidade). Há cada três minutos um veículo é roubado na cidade de São Paulo. Em relação ao tráfico de drogas, segundo dados do DENARC (Departamento Estadual de Narcóticos), a venda de crack movimenta só na cidade de São Paulo cerca de 15 milhões de dólares mensais (MARIANO, pp.96). Associados a esses crimes verifica-se a ocorrência constante de delitos contra a vida e contra a integridade física e moral. As brigas em bares, locais de lazer onde o habitante paulistano de periferia recorre ao álcool como anestésico

cotidiano às infelicidades do dia a dia, é palco de homicídios (na maior parte por motivo fútil ou torpe), lesões corporais graves e danos ao patrimônio. Em bairros menos abastados como a Brasilândia, é comum a atuação de gangues, compostas na maior parte por jovens e adolescentes que vivem na própria área, que além de extorquir e ameaçar trabalhadores e comerciantes, praticam estupros sistemáticos em meninas adolescentes da região, contando com a impunidade traduzida no silêncio dos familiares das vítimas, que não acreditam no trabalho da polícia. Esse descrédito da comunidade quanto à atuação policial, é dada seja pela ausência de policiamento preventivo constante, ou seja pela não proliferação de delegacias nessas regiões, revelando a ineficácia no trabalho da polícia judiciária em descobrir a autoria dos delitos, assim como a ineficiência da polícia militar em patrulhar ruas. Há ainda no habitante da periferia o medo de represálias dos criminosos, cujas ameaças estabelecem o pacto do silêncio que reina nas localidades pobres de São Paulo. Soma-se a isso a desconfiança da população (sobretudo a de baixa renda) quanto à ação da polícia. Segundo pesquisa realizada pelo instituto Datafolha, em junho de 2000, num universo de 11.534 pessoas entrevistadas de 296 municípios dos estados brasileiros, 65% dos entrevistados declararam ter mais medo do que confiança no trabalho da polícia militar e 28% acreditavam que a maioria dos policiais estariam envolvidos em corrupção. Na mesma pesquisa 59% afirmaram que não confiavam na polícia civil e 26% consideravam que a maioria da corporação policial civil tinha corruptos. Em relação à corrupção policial e a participação em crimes, assombrou a opinião pública matéria publicada na revista Veja, em 30 de janeiro de 2002, revelando em ligações telefônicas gravadas a participação de dois policiais civis no sequestro de um empresário, acusados de favorecer o chefe de quadrilha conhecido por Andinho. Um dos policiais, Eudes Trevisan, era inclusive negociador da delegacia anti-sequestros.

Os delitos de sequestro e cárcere privado transformaram-se numa verdadeira indústria do crime no estado de São Paulo. A região da Grande São Paulo viu crescer assustadoramente o aumento dos percentuais de crimes de sequestro, chegando ao impressionante patamar de 251 casos de sequestro no ano de 2001, em contraste com 39 casos registrados no ano anterior. Portanto, no ano de 2001, a cada 30 horas uma pessoa era sequestrada em São Paulo, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública. Os registros não mencionam os casos de sequestro-relâmpago. Modalidade criminosa que vinha se tornando cada vez mais frequente em centros urbanos como São Paulo, onde a vítima é retida pelos criminosos apenas por

algumas horas (tempo suficiente para se extorquir todo o seu dinheiro através da coação exercida para saques em banco). Em Campinas, o número de 39 casos de sequestro em 2001, foi quase dez vezes maior que a quantidade de somente 4 casos registrados em 1999. A cidade, assim como outros municípios vizinhos como Hortolândia, tornou-se sede de quadrilhas organizadas e local de cativeiro de vítimas. Os homicídios também aumentaram de 494 casos em 1999, para 609 em 2001, segundo informações da Secretaria de Segurança. Durante esse período, a quantidade de policiais civis e militares em atividade permaneceu a mesma. Eram cerca de 1804 policiais militares no destacamento da cidade, na proporção de um policial para 537 moradores.

O Estado de São Paulo conta com a proporção de 327 policiais por cada 100 mil habitantes. Apesar da implementação dos Consegs, sobretudo na região da Grande São Paulo, em muitas regiões as polícias estaduais encontram-se pouco integradas e não raro encontram-se mal distribuídas ou com efetivo reduzido em algumas regiões. Além da necessidade de maior integração e aumento dos efetivos, as polícias estaduais por vezes requerem o auxílio da polícia federal no combate ao crime, auxiliando no policiamento das fronteiras do estado, que se tornam passagem do tráfico de armas, entorpecentes, mercadorias ou criminosos em fuga. Num estado como São Paulo, onde há uma grande circulação de capital, são comuns os chamados delitos econômicos, como fraudes fiscais ou bancárias, afetando empresas tanto empresas privadas como concessionárias da União, ensejando a competência da polícia federal para apuração desses delitos. Sobretudo dado o avanço dos índices de criminalidade em relação aos sequestros, tornou-se comum a discussão nos pleitos eleitorais em algumas candidaturas de federalizar esses delitos, passando a apuração desses crimes para o âmbito da organização policial federal, uma vez que nesses casos é comum a polícia federal disponibilizar seu aparato para as polícias estaduais. A forma como a produção capitalista se desenvolveu em São Paulo, proporcionando um acúmulo de riquezas incomparável em outros estados da federação encontrou-se sistematicamente ligada a uma crescente ilegalidade de bens e de fraude que perpassa pelo crime organizado e inseriu a preocupação por mecanismos de controle que não envolvessem apenas o aparelho de estado regional, mas também chamasse a União para conter essa ilegalidade. Daí a discussão inclusive da participação do governo federal não apenas na atuação policial, mas também na construção de presídios federais dada a ação do PCC e demais grupos criminosos envolvidos em diversas ações criminosas de alta repercussão na mídia. A proteção de mercadorias, a manutenção da

propriedade, a vigília do capital monetário contido nos bancos chamou a atenção do corpo político para a adoção de mecanismos de controle que garantissem a proteção da fortuna (FONSECA, 2002, p. 168), não mais se valendo apenas das duas corporações policiais estaduais paulistas para o exercício dessa tarefa, mas também da corporação policial federal.

### **Estrutura da polícia federal - a organização dos modelos de policiamento federal num esquema comparativo. A polícia federal entra na disputa**

A Polícia Federal, criada como um departamento vinculado ao Ministério da Justiça nos anos 60 e organizada nos moldes como se encontra hoje no fim da ditadura militar (1985) após o fim do DOPS, é uma organização policial estruturada e mantida pela União, contando com um efetivo de 7.051 policiais até o ano de 2002<sup>9</sup>. Eram 742 delegados, 284 peritos criminais, 809 agentes, 1020 escrivães e 196 papiloscopistas em atividade, segundo os dados do Ministério da Justiça publicados no ano de 2001. Pela Constituição Federal, na previsão do art. 144, parágrafo 1º, incisos I a IV, as atribuições da polícia federal são de exercer o policiamento em defesa dos interesses da União, apurando as infrações penais contra a ordem social, patrimônio e serviços da União, assim como a apuração de práticas criminosas com repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme. Tem também como função a repressão do tráfico ilícito de entorpecentes, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da atuação de outros órgãos, e as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A PF exerce, com exclusividade, a função de polícia judiciária da União.

Os modelos de policiamento federal são utilizados comumente em escala mundial. Nos Estados Unidos, o FBI (*Federal Bureau of Investigation*) é uma organização policial federal de longa tradição e referencial internacional de policiamento no ocidente. No Canadá, além das polícias provinciais, existe a Gendarmeria Real do Canadá (GRC), de competência federal. Na Alemanha, das três polícias federais existentes, registra-se a atuação do BKA (*Bundeskriminalamt*), o Departamento Federal de Polícia Criminal alemão, com um efetivo de 4 mil agentes, e que tem como função principal a centralização das informações sobre crimes disponíveis em território alemão, repassados pelas polícias distritais dos *Länder* (o equivalente aos municípios), além do monopólio dos delitos federais, tais como o tráfico de drogas, armas, falsificação de moeda e o terrorismo. O BKA é considerado uma das mais bem equipadas e prodigiosas polícias da Europa, contando com um arquivo de 2,3 milhões de

<sup>9</sup> Fonte: IBGE, Ministério da Justiça

nomes e impressões digitais de 2,2 milhões de pessoas, e 1,8 milhões de fotografias de suspeitos. Não obstante os discursos contrários à excessiva ingerência dos organismos policiais na vida privada, a polícia federal alemã continua a alimentar mensalmente seu banco de dados com 20 mil impressões digitais e fotografias, elevando para 2,1 milhões o estoque de fotos individuais. Dada a preocupação da Comunidade Européia com o terrorismo, estuda-se na UE o transplante desse modelo de organização de maneira unificada para todo o continente Europeu, integrando-se todas as polícias criminais dos países integrantes do bloco europeu, apesar dos protestos de setores identificados com a defesa da inviolabilidade da vida privada por uma sociedade mais democrática.

A peculiaridade dos modelos de policiamento federal é que a competência dessas polícias restringe-se aos casos considerados como de alçada federal, respeitando-se a autonomia das polícias locais. No caso dos Estados Unidos, em virtude do respeito ao princípio federativo, o FBI somente atua de maneira imediata em casos de crimes federais, tais como o rapto (definido como ilícito federal na legislação americana); contudo não pode se envolver em casos que a lei atribua competência dos governos estaduais locais. Na Alemanha, diferentemente, não obstante cada *Länder* possuir sua organização policial (*landespolizei*), geralmente as 3 polícias federais alemãs (principalmente o BKA), por força constitucional exercem a cooperação entre as diversas polícias locais, podendo agir em casos que envolvam a cooperação entre as polícias.

No projeto de programa de governo nacional para a área de segurança apresentado em Brasília pelo Instituto Cidadania, em 27 de fevereiro de 2002, defendeu-se a adoção de uma Política Nacional de Segurança Pública (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 55), moldada, segundo seus idealizadores, nos ideais de um desejável estado democrático de Direito.

Os ideais de que fala o projeto significariam a antítese do modelo de política nacional de segurança adotado na época da ditadura, em que o poder público federal, sob o controle dos militares, apenas reforçava o autoritarismo dos órgãos policiais nos estados, baseados na doutrina de segurança nacional. As polícias, coordenadas principalmente pelo exército, destinavam-se a adotar a atividade de caça aos subversivos, atuando assim, naquela época, de forma integrada. A proposta do projeto do Instituto Cidadania seria a criação de um órgão federal a nível nacional que comandasse uma política nacional de segurança. Defendeu o projeto a criação de uma Secretaria de Estado da Segurança Pública que seria uma ampliação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada hoje ao Ministério da Justiça. Os

demais órgãos que versavam sobre o tema outrora vinculados a outros ministérios na esfera federal seriam integrados a essa nova secretaria, tais como a Secretaria Nacional Anti-Drogas, outrora subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Dentre as atribuições dessa futura Secretaria de Estado seria a reforma da polícia federal, com aumento de seu efetivo, diagnóstico institucional que indicasse as carências materiais e de pessoal da corporação, a priorização da atuação da polícia federal no combate ao crime organizado, estabelecendo-se convênios com os departamentos de narcóticos especializados das polícias estaduais, como também com os departamentos das polícias estaduais especializados em roubo de cargas, sonegação fiscal e tráfico de armas.

Pela leitura do projeto, verificou-se a preocupação em dinamizar a estrutura da polícia federal para que, além de suas atribuições já previstas no texto constitucional, pudesse a corporação atuar de forma mais integrada com as organizações policiais estaduais, no sentido de implementar uma política nacional de combate ao crime e feitura de um banco de dados nacional sobre criminalidade.

A polícia federal possui uma estrutura hierárquica interna idêntica a da polícia civil estadual. É uma polícia de caráter civil, formada por delegados, agentes, escrivões, papiloscopistas, assessorada por uma polícia técnica formada por peritos criminais. Seu mais célebre diretor foi o delegado da polícia civil paulista Romeu Tuma, oriundo do extinto DOPS, que em 1983 migrou para a polícia federal, aproximando-se o fim da ditadura e o começo do governo de José Sarney, passando então a chefiar essa corporação. Foi célebre sua atuação na descoberta da ossada do criminoso nazista Josef Mengele, refugiado no Brasil, o que alavancou seu prestígio perante a mídia nacional e acabou por alça-lo a condição atual de senador da república pelo estado de São Paulo, filiado ao Partido da Frente Liberal(PFL).

Os policiais federais são policiais civis que atuam na esfera federal, investigando todos os delitos em que a União tenha interesse face a já citada atribuição constitucional da organização, fazendo também o policiamento ostensivo nas fronteiras do território nacional. Repudiam esses policiais qualquer forma de militarização do policiamento federal. A Federação Nacional dos Policiais Federais, a FENAPEF, entidade de classe da categoria manifestou-se veementemente contra a proposta do então presidente Fernando Henrique Cardoso, através da Medida Provisória nº 051, encaminhada ao congresso nacional em 2002, que previa a criação de uma guarda nacional fardada, a realizar o policiamento ostensivo

juntamente com a polícia federal. Na página virtual da federação na internet, os policiais federais chegam a chamar de “excrecência fardada de nível médio” esta nova organização objeto da citada medida provisória. O candidato do governo federal à presidência da república no pleito eleitoral de outubro, José Serra, também defendia em seu programa de governo a criação de uma organização policial militarizada, para exercer o policiamento a nível federal. O principal argumento dos policiais federais ao se manifestarem contra a criação da guarda, foi a de que os policiais federais em exercício se sentiriam humilhados e desvalorizados profissionalmente, uma vez que um dos principais requisitos para o ingresso na carreira de policial federal é o nível superior de escolaridade do candidato a policial. Pelo conteúdo da medida provisória, em seu artigo 3º, exigia-se o grau médio de instrução escolar para o ingresso no cargo, além da carteira nacional de habilitação. Dentre as funções policiais previstas para esse novo cargo, uma delas era a atividade de policiamento ostensivo e preventivo de fronteiras, além do policiamento aeroportuário e marítimo, funções essas que já vinham sendo exercidos por policiais federais. Segundo a FENAPEF, com a criação da guarda federal não seria mais necessário instaurar concurso para admitir novos policiais federais (agentes) e a categoria estaria assim minada politicamente pelo governo federal, totalmente enfraquecida em suas reivindicações, pois o cargo de agente da polícia federal poderia até mesmo desaparecer. O projeto de medida provisória do governo Fernando Henrique acabou por ser rejeitado no plenário da Câmara dos Deputados.

Uma das bases do corporativismo do polícia federal é a remuneração. No ano de 2004 os policiais federais entraram em greve e exigiram uma paridade de vencimentos com os delegados federais. A principal alegação dos policiais federais é a de que sendo os policiais profissionais com nível superior, nada mais justo do que equiparar seus vencimentos com seus chefes na carreira, cuja remuneração seria então superior a do restante da categoria somente no que tange às gratificações de chefia. Através da questão salarial os policiais federais mantém-se unidos em foros de reivindicação junto ao poder público, pois o salário mais alto é um dos argumentos utilizados pela categoria para dirimir as mazelas da atividade policial. Para realizar um policiamento bem feito, dizem, é necessário que o policial federal seja mais valorizado do que o PM ou o policial civil nos estados. A supremacia do policiamento no país, as melhores condições de trabalho, a formação considerada de excelência, realizada na Escola Nacional de Policia em Brasília e a maior remuneração, são fatores considerados vitais pelo policial federal para que sua auto-estima e qualidade profissional mantenham-se intactas.

Em função disso os policiais federais defendem, inclusive, a criação de um cargo único de policial federal, sem a distribuição dos cargos em carreira, como encontra-se atualmente.<sup>10</sup> Fora das discussões salariais, o repúdio à criação de uma organização policial fardada a nível federal revela também a preocupação do policial federal em não reproduzir a rivalidade de corporações existente nas polícias estaduais, principalmente em São Paulo.

Ora, um dos principais instrumentos de poder para a polícia civil é o inquérito. No caso da polícia federal, some-se a isso a primazia do policiamento ostensivo em áreas de fronteira, o que não inibe a ação do exército, defensor natural dos limites territoriais, visto que a ação da polícia federal nessas áreas é incisiva no combate ao narcotráfico, ao contrabando e a passagem de veículos e armas ilegais. O controle exercido pela PF é extenso, pois envolve as dimensões de um continente. Inserir outra corporação policial a exercer uma mesma atividade que a já exercida pelos policiais federais acabaria por inserir as dificuldades de integração típicas de duas organizações distintas que atuam numa mesma área e realizam um trabalho semelhante, como é caso das polícias paulistas. A distinção pelo saber, aí residindo no argumento da valorização do policial por ter nível superior, acaba por sedimentar esferas de poder que se tornam o principal mecanismo de controle utilizado pela PF para manter seus privilégios. O domínio da técnica de investigação, da arte do bem policiar, por trabalhar em zona de fronteira, por esclarecer os delitos de maior envergadura, como o tráfico de drogas, que dão total visibilidade à corporação através da mídia, aumentam seu cacife enquanto organização policial de grande porte. Além dos bacharéis em direito, a PF conta com detentores de saber que se consideram uma elite do funcionalismo público federal por ter nos seus quadros apenas diplomados em nível superior. São universitários formados em diversas áreas do conhecimento (médicos, engenheiros, psicólogos, economistas, assistentes sociais) que pautam seu status num conhecimento sobre o corpo do criminoso e das práticas criminais. Detém um olhar qualificado sobre o criminoso, pois se dedicam aos chamados “peixes graúdos”, geralmente criminosos do colarinho branco ou megatraficantes internacionais. O policial federal considera-se, portanto, o servidor mais qualificado e mais remunerado do que seu congênero na polícia civil, e único responsável pelo policiamento ostensivo, não admitindo a existência de uma corporação rival fardada no mesmo âmbito de seu policiamento.

---

<sup>10</sup> fonte: ABEPF (Associação Brasileira dos Escrivães da Polícia Federal), [www.abepf.hpg.ig.com.br](http://www.abepf.hpg.ig.com.br)

A corrupção como faceta negativa da PF também é visível entre alguns agentes e delegados. Tornou-se célebre a chamada “Operação Anaconda” no ano de 2003, realizada pelo Ministério Público Federal em conjunto com a polícia federal e a polícia paulista, identificando a participação de magistrados da Justiça Federal, um delegado e um agente num esquema fraudulento de venda de sentenças a integrantes do crime organizado e corrupção generalizada. Assim como na polícia civil paulista, ocorre na PF uma relação clientelista de integrantes da polícia federal com a classe política e os detentores de cargos públicos. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a utilização da polícia federal numa operação que acabou por comprometer a virtual candidatura da atual senadora Roseana Sarney para a presidência, no sentido de beneficiar o candidato governista José Serra, revelou a vinculação fisiológica do aparato policial com os detentores do poder político. Assim como na polícia civil paulista, é na base da troca de favores que os integrantes da corporação federal galgam postos e vantagens financeiras na estrutura policial, recebendo as benesses do governante na ocupação de cargos comissionados. Uma diferença é que como os policiais federais da base acham-se tão ou até mais instruídos do que os delegados, a influência do delegado de polícia na condução da polícia é mais limitada do que na polícia civil estadual. Como reivindicam os mesmos salários de seus chefes, visto que também exerceriam o poder por terem o saber letrado da universidade, os policiais federais acham-se tão detentores do controle quanto os delegados. Quanto mais complexa a economia capitalista, mas sofisticada torna-se a criminalidade, e mais agentes especializados arvoram-se na atribuição de conter essa criminalidade. Assim os policiais federais assumem os casos envolvendo vultosas somas em ilegalidades que atingem o topo da pirâmide social, e dispensam a ação da PM ou da polícia civil, mais do que se integrando com essas corporações. A criminalidade de fraude, que afeta sobremaneira os cofres públicos da União e de estados da federação considerados ricos como São Paulo, acaba por solicitar o serviço de agentes federais que se valorizam profissionalmente por detentores formas sofisticadas de saber quanto à apuração de delitos dessa natureza, sendo também valorizados pela classe dominante como instância especializada de controle a formas mais modernizadas e enriquecedoras de criminalidade.

Mais qual será o comportamento e os anseios da comunidade numa sociedade altamente diversificada em São Paulo quanto à ação policial? E como as demandas de baixo irão acirrar, por seu lado, a rivalidade e consequente ausência de integração policial? No próximo capítulo serão apontados alguns fatores que busquem uma possível explicação.

## CAPÍTULO IV - A FUNÇÃO DA POLÍCIA NA SOCIEDADE PAULISTA - A DICOTÔMICA RIVALIDADE POLICIAL COMO MECANISMO LEGITIMADO DE REGULAÇÃO

Agentes da ordem estatal, agentes da sociedade disciplinar? Polícia de controle social ou de proteção social-econômica? Ou serão as duas coisas? No quadro das disputas, rivalidades e difícil integração entre as organizações policiais estas indagações puderam ser formuladas com base no conceito de polícia que foi obtido até agora no decorrer deste estudo. Falar de um conceito de polícia eficaz, nos moldes de uma sociedade dita democrática, é antes de tudo falar de como os mecanismos de controle definidos pela própria existência do aparato policial ganham legitimidade nos moldes de uma sociedade disciplinar. A polícia desejável é antes de tudo a polícia que controla, mas que controla bem. As variáveis de policiamento, ditadas pelas culturas distintas das organizações policiais, vistas nesta dissertação, é que vão pautar essa eficácia seja pela letalidade e violência da força desse efetivo, seja pelo olhar panóptico que poderá dizer tudo sobre o criminosos e suas práticas no decorrer do inquérito. Querer uma polícia unificada ou integrada é também querer que um outro mecanismo de poder se manifeste, quase sempre numa lógica excludente, pois, por mais igualitária que se pretenda a sociedade, o contingente da exclusão sempre será definido por aqueles que serão submetidos à ação policial e aqueles que não o serão. Daí a necessidade de observar-se qual sociedade encontra-se como destinatária dos serviços policiais em São Paulo, agora nos idos do século XXI.

Segundo pesquisa realizada pelo Datafolha em 6 de fevereiro de 2002, cerca de 54% da população de São Paulo acha pouco eficiente o trabalho da polícia militar. Desses entrevistados, 68% admitiam não passar por certos lugares à noite com medo de serem assaltados ou sequestrados. Destes, 78% tinham nível superior e 83% ganhavam mais de 20 salários mínimos. Entre as pessoas mais abastadas a primeira preocupação que surge quanto à criminalidade é o de perda patrimonial. Como São Paulo é um estado onde o capital experimenta altos fluxos de circulação, a alta concentração de riquezas por uma minoria e onde as promessas da livre iniciativa exortam a prosperidade através do trabalho, os poucos privilegiados que conseguem escapar do desemprego e da exclusão social passam a valorizar intensamente os bens conquistados, e temer por sua perda, face o aumento dos índices de criminalidade. Já quanto ao medo de ser assaltado ou sequestrado, verificou a pesquisa que esta era a preocupação de todos os entrevistados, independente de classe social, o que

significa que o pico de criminalidade em São Paulo atingiu patamares tão altos que até os mais empobrecidos temem ser atingidos pelo crime, seja pela confusão dos bandidos, seja mesmo para funcionarem como reféns em fugas de criminosos. Muitas dessas pessoas consideravam que a polícia deveria ser mais enérgica. Por ser enérgica entenda desde a prisão bem sucedida de bandidos perigosos até a defesa da política do extermínio (a lógica do “bandido bom, bandido morto”). Por outro lado, no período de 1990 a 1997 a polícia militar paulista matou 5.295 civis, configurando uma média de 2.07 homicídios por dia (BLAT/SARAIVA, 2000, p.43-45). Apenas 34% desses homicídios podem ser atribuídos a tiroteios com bandidos e no período de 1970 (ano em que a PM passou a atuar oficialmente em São Paulo) e 1992, 57,4% das pessoas mortas pela PM não haviam praticado crime nenhum na região da Grande São Paulo (BARCELOS, 2002, p. 258). Assim, é ate mesmo natural que as populações da periferia tenham medo da polícia e considerem que a polícia mais agride trabalhadores e homens de bens do que pegar criminosos. A atenção a esses dados é fundamental para se discutir qual é a polícia que realmente quer a população.

O direito a ter segurança, ver protegido seu corpo, sua vida e sua família encontra-se na dinâmica emancipatória de uma sociedade. A segurança individual está associada ao direito à vida como direito natural e universal previsto em várias constituições. Mas no momento em que a população pede mais polícia, também pede mais repressão, e mais intervenção de um aparato estatal que desempenha suas funções pelo monopólio do uso da força. Isso quer dizer que, pedir mais segurança é também pedir mais controle, mais vigilância. Discutiu-se que desde as sociedades mais totalitárias até as mais democráticas, nunca se prescindiu da polícia. Mas também é verdade que esporadicamente sua atitude vem sendo questionada. Os elogios que vêm recebendo nos fóruns internacionais a polícia do Canadá contrastam com as críticas formuladas contra as polícias francesa e italiana, que nas manifestações contra a globalização no ano de 2001, agiram na Itália com tanta violência que chegaram a um produzir um estudante morto, atingido com balas de verdade e não as de borracha que comumente são usadas nessas manifestações. Vem sendo questionada continuamente a atuação da polícia norte-americana pela afronta, segundo uns, aos direitos e garantias constitucionais após os atentados de 11 de setembro no World Trade Center, em Nova York, pelos constrangimentos recebidos sucessivamente por imigrantes de origem árabe e estrangeiros de outras nacionalidades consideradas “perigosas” à segurança do Estado americano. Afinal, qual a polícia ideal nesse momento da modernidade?

Para o pensador português Boaventura Santos, todo o movimento de emancipação é seguido de um ciclo de regulação. É condição da modernidade os movimentos de emancipação serem absorvidos pelo poder político e convertidos em novos instrumentos de regulação. A norma penal que descreve os crimes hediondos, assim como representou um desejo da opinião pública (impulsionada pela classe média) por penas mais rigorosas para criminosos infames, também se apresenta como materialização de maior controle e de maior domínio sobre o corpo. Um povo que quer mais polícia é também um povo que deseja maior regulação. Daí é necessária a distinção dos destinatários da ação policial entre os conservadores e os excluídos.

O segmento da população mais conservador dentro dessa definição é aquele localizado nos bairros mais antigos e mais centrais da capital de São Paulo como os bairros do Ipiranga, Aclimação e Vila Mariana, só para citar um exemplo. Nessas áreas reside uma categoria social que pode ser definida como uma classe média detentora de certo patrimônio. São empregadores, profissionais liberais, assalariados em cargos de chefia em empresas privadas (gerentes, supervisores), trabalhadores autônomos, pequenos comerciantes, aposentados, assustados com os índices de criminalidade e vítimas ou parentes de vítimas da ação de criminosos. Muitos exercem algum credo religioso. As mulheres (principalmente as donas de casa) compõem esse segmento nos bairros mais abastados, e os aposentados. Compõem o eleitorado de políticos com discursos populistas e moralizantes tais como Adhemar de Barros na década de 50 ou Jânio Quadros, e atualmente de figuras públicas como o ex-prefeito Paulo Maluf ou o deputado estadual Afanásio Jazadji. Geralmente esse segmento é o defensor do lema “Rota na rua”, fazendo uma alusão ao grupamento especial da polícia militar acusado de muitos casos de violência e abuso de autoridade. São temerosos da presença dos excluídos, moradores da periferia, que perambulam em determinados locais como restaurantes, clubes e shopping centers, pois muitos cultivam a neurose de serem assaltados ou violentados por aquelas pessoas. O segmento conservador é, sem dúvida, mais sensível aos discursos de manutenção da ordem e de rigor nas leis penais, e são suscetíveis à aprovação de medidas que implementem um corpo policial militarizado, que aplique energicamente a força, para, segundo eles, erradicar a criminalidade.

Entrevistada uma senhora aposentada desse segmento, cujo filho era dono de um pequeno restaurante do bairro do Cambuci, afirmou ela que sentia saudades do tempo da Rota mais presente no bairro, quando a população vivia tranquila e não se viam marginais nas ruas.

Indagada se o aumento da criminalidade não se devia ao aumento da exclusão social, com o crescimento do número de desempregados e a ausência de políticas públicas como moradia e educação, ela respondeu que não se justificava o fato de ser pobre e por isso ser criminoso, pois ela mesmo veio de origem humilde e através do trabalho árduo sua família foi conquistando o patrimônio que agora possuía. Explicou que aqueles de origem modesta se lutassesem muito e valorizassem o trabalho obteriam, sem dúvida, mínimas condições de uma vida digna. É um conservadorismo baseado na noção de riqueza advinda do trabalho, bem dentro do espírito empreendedor do capitalismo que se esquece da ausência de emprego na crise da produção que importa na não contratação de mais mão de obra, no inchaço das cidades sem as devidas condições de infra-estrutura da cidade para receber famílias empobrecidas com uma conseqüente ausência de moradia. Não obstante terem sido veiculados projetos de construção de moradias como o Cingapura, no governo do ex-prefeito Paulo Maluf, que consistia em conjuntos residenciais para a população de baixa renda, a ausência de políticas de manutenção e valorização desses espaços urbanos continuou por manter a dinâmica da favelização da periferia da cidade e a proliferação de práticas delituosas tais como o tráfico de drogas e a utilização de casebres como cativeiro de vítimas seqüestradas. Para essa parte da população resta a coronhada e o cacete da polícia, como defendeu a senhora aposentada do Cambuci, pois lugar de vagabundo, poderia ela dizer, não era na favela mas na cadeia.

Já o outro segmento observado é o da classe subalterna ou semi-incluída e dos excluídos, parcela significativa da população, composta a primeira por trabalhadores do setor informal (camelôs, vendedores ambulantes), ou donos de estabelecimentos humildes (proprietários de quitandas, botecos e bancas), assalariados de baixa renda do setor terciário (serventes, faxineiros), ou mesmo operários de baixa remuneração. Também compõem o grupo desempregados, empregadas domésticas e biscateiros. Vivem em bairros de periferia da capital, da grande São Paulo ou do ABC paulista, e geralmente são as maiores vítimas da violência policial. Os excluídos, por sua vez, são aqueles que sequer entraram num processo de semi-inclusão, não pagam taxas ou impostos e carecem continuamente da assistência social. São mendigos, catadores de lixo, meninos de rua, bêbados que vivem de favor na casa de parentes ou como sem-teto, debaixo de caixas de papelão, freqüentando os albergues montados pela prefeitura. Muitos são negros, de baixa qualificação profissional e destinatários principais dos programas sociais do poder público. Também são o segmento mais acossado

pelos criminosos, seja pelo recrutamento de bandidos no seio da comunidade, seja pela intimidação das quadrilhas organizadas, que mantém o tráfico de drogas e instituem toque de recolher. Votam muito mais em candidaturas pela extensão dos programas que resvalem no assistencialismo e no benefício individual do que em valores defendidos pelos candidatos ou por seu partido político.

Então, por que é que a ROTA em alguns momentos exerce tanto fascínio? E porque a polícia civil por sua vez incrementa grupos com uniformes e táticas parecidas atos de guerra nos seus grupos especiais tais como o GARRA ou a divisão anti-sequestro? Por que até os candidatos de maior eleitorado ao governo de São Paulo em 2002, como Geraldo Alckmin, José Genoino ou Paulo Maluf defendiam a mesma coisa quanto à segurança pública no estado: a aplicação da ROTA no combate à criminalidade? É esse glamour negativo conquistado pela ROTA que ingressou no imaginário popular da comunidade, na captação da revolta da população à violência de bandidos e quadrilhas perigosas. No momento em que uma jovem adolescente é apanhada no meio da rua por criminosos, estuprada e morta, ou que um pai de família é assassinado numa parada de ônibus após sair do trabalho para encontrar sua família, denota o caráter hediondo do crime praticado, inflamando a comunidade numa sensação de repulsa e ódio, propiciando um sentimento surdo ou verbalizado de vingança. A mídia contribui fundamentalmente para o reforço desse sentimento, no momento em que se propõe a ser o espelho invertido da sociedade, mostrando assassinatos, pilhagens, estupros, seqüestros, maus tratos, fazendo surgir a figura do policial da ROTA como o vingador enviado pelo Estado, para exterminar o inimigo criminoso, esmagar a criminalidade com suas viaturas e armas pesadas. Uma polícia violenta como resultante de práticas sociais violentas.

Segundo o coronel José Vicente, pesquisador do Instituto Fernando Braudel, a ROTA hoje em dia é um grupamento obsoleto. Atualmente as atividades táticas e especializadas da polícia militar são desenvolvidas pelo 3º Batalhão de Choque e pelo Grupamento de Ações Táticas Especiais (GATE), além de que o número de viaturas da ROTA (cerca de 30) não é páreo para os 800 veículos do policiamento comum, responsáveis pelo monitoramento da metrópole onde ocorrem cerca de 1.500 assaltos por dia. Como é um grupo específico, destinado a operações especiais, atuando apenas como reforço a ações da PM já estabelecidas, a ROTA geralmente invade a área de outros batalhões, sem conhecer a realidade do local onde a polícia da região já atua, exercendo um escasso trabalho de prevenção. Além disso, os atuais batalhões existentes nas áreas da Grande São Paulo já possuem equipes com

armamento pesado e geralmente os policiais das equipes são muito mais conhecedores da realidade local do que os policiais da ROTA. Na verdade, a ROTA pensada como equipe energica eficaz no combate ao crime através da violência não passa hoje de um mero grupo de apoio às atividades de patrulhamento da PM, bastante diferente da imagem de “durões paladinos da moralidade”, construída no decorrer dos anos setenta.

Como foi observado na história das organizações policiais, estas são fruto das práticas sociais, onde surge a necessidade da comunidade de montar um aparato repressivo autorizado ao uso da força, com o intuito de garantir a segurança dessa mesma comunidade. Assim desenvolveu-se o policiamento no Velho Mundo, cujo modelo foi exportado para as colônias dos antigos reinos europeus localizadas na América e no hemisfério sul. O modelo de policiamento inglês formado pela própria comunidade através dos *tythings* e *hundreds* e o modelo de policiamento público centralizado, típico da Europa Continental, têm em comum o respaldo de uma coletividade, inserida no modo de produção capitalista, que tem por escopo controlar e corrigir os indivíduos considerados anormais, os infratores, aqueles que se valiam da violência ou da pilhagem para afirmar sua existência individual, sujeitos à sanção normalizadora de uma ordem política e jurídica. O Estado apropriou-se dessa organização repressiva para conferir-lhe profissionalismo e especialização. Os modelos de policiamento militar e civil são, portanto, corolários de um processo de estatização da repressão, face o respaldo dado pela comunidade à existência de um aparato repressivo armado e dotado de autoridade. A justiça deixa de ser uma imposição entre iguais, entre integrantes da comunidade e vai ser imposta de cima para baixo, num poder exterior a comunidade que será o poder do Estado: o poder judiciário e a força policial estatal. A legitimidade de um aparelho de estado repressivo para regular condutas, para transformar uma pretensão emancipatória de proteção individual para o efetivo controle de toda uma coletividade e das individualidades nela contidas dá-se pela passagem da moralidade à penalidade (FOUCAULT, 1996, p.93).

A vida social em São Paulo gravita em torno do aspecto econômico das relações interpessoais. São empregados e empregadores, fornecedores e consumidores, acionistas e investidores, prestadores de serviços e seus destinatários, proprietários e desprovidos de propriedade. Antes de ser uma sociedade disciplinar, a sociedade paulista é uma sociedade econômica. A segurança privada nos bancos, grandes lojas, no comércio, nas mansões ou residências, aliadas à polícia estatal, atuam no combate às ilhas de banditismo, espalhadas pela cidade seja pela ameaça dos considerados eventualmente perigosos: sem teto, moradores

de rua, catadores de lixo, seja pela ação coordenada de grupos ligados ao crime organizado, como o PCC. Todos esses indivíduos e grupos são, antes de criminosos, violadores da moral para os setores da pequena burguesia. Para o comerciante do centro de São Paulo, esses indivíduos e grupos são os vagabundos, os proxenetas que preferiram o lucro fácil a esforçar-se pelo trabalho em construir sua própria riqueza ao invés de pilhar a riqueza dos outros ou permanecer no ócio da mendicância. Como diriam as letras dos velhos sambinhos de Adoniran Barbosa : “ *Progréssio, progréssio, eu sempre escuitem falar, que o p(r)ogresso vem do trabaio, então amanhã cedo nós vai trabaíá*”(ROCHA, 2002, p.92). Os valores morais do paulistano desde os anos 50 estiveram associados ao conceito de progresso como pujaça econômica e o trabalho como forma de obtenção de riquezas. Desta forma, aqueles indivíduos marginais, que não eram suscetíveis da normalização pelo trabalho deveriam ser punidos, deveriam ser afastados do convívio social, afugentados pelo guarda da praça, pelo policial, pelo homem da lei, encarregado de restabelecer a moral e os bons costumes nos locais públicos, afastando os bons moços dos vagabundos que nada queiram com o trabalho.

No momento em que os marginais organizam-se e usam da violência para pilhar, para apossar-se da riqueza conquistada pelo trabalho dos bons moços, a criminalidade surge como a iminência da guerra. “ Guerra contra o crime” é o jargão adotado nos programas de rádio e nas chamadas televisas de noticiários anunciando o chamado “mundo cão” como o Brasil Urgente e o Cidade Alerta. Se a cidade está numa guerra, então a comunidade precisa de um exército para combater os inimigos da paz e da tranquilidade. Daí o surgimento da força pública e depois a PM como organização policial legitimada ao uso da violência, ao uso da força, como forma de contenção da criminalidade.

Mas não é suficiente apenas uma corporação armada, uniformizada e poderosamente equipada para combater a criminalidade. É preciso também que o Estado dê a comunidade uma organização que reprema tanto quanto a PM, mas atue na surdina, na calada da noite, disfarçada entre os marginais, colhendo informações, recrutando informantes e “gansos”, obtendo um maior saber sobre o criminoso, estabelecendo um olhar permanente e rebuscado, que não seja percebido por quem é vigiado. É preciso uma corporação como a polícia civil que disponha de sua rede de olhares capitaneada pelo inquérito, para saber mais sobre o anormal criminoso e assim docilizá-lo. A ausência do ciclo completo iniciado pela força intimadora da polícia ostensiva, concluído na docilização pelo inquérito da polícia judiciária é explicada pela disputa acirrada entre as duas corporações que querem assumir integralmente a

atividade de controle e correção que lhe foram conferidas pela comunidade, dotadas elas de autoridade face o respaldo dado pelo poder estatal. Está na hora de aplicar a penalidade para resguardar a moralidade, mas a disputa de quem a aplicará é motivo de discórdia histórica entre as duas corporações policiais paulistas.

Seja o policiamento integrado ou unificado, a demanda maior vinda de baixo, aquela reivindicada pela comunidade é a de maior policiamento ostensivo. É a presença de mais policiais nas ruas, olhando, observando, vigiando; mas de policiais bem treinados, com maior liberdade de atuação quanto à execução de atividades policiais e capacidade de iniciativa, que respeitem à lei e os direitos do cidadão, é o que dirão os defensores de uma única organização policial de caráter civil. O que só resultaria de uma sólida formação, em que os excluídos não fossem vistos apenas como marginais, com o olhar diferenciado daqueles que ocupam outro espaço na pirâmide e pela retirada imediata ou progressiva dos maus policiais corruptos ou truculentos, que comprometeriam a atividade policial. Para os partidos de esquerda como o PT, o que se revela como exemplo de bom policiamento é a experiência do Canadá, onde os membros da comunidade influenciam a ação policial indicando os locais de maior criminalidade, fornecendo suspeitos e divulgando ao restante da população a necessidade de contribuir com a polícia. A participação popular é recomendada tanto no policiamento preventivo quanto no investigativo. A filosofia da polícia canadense, segundo afirmação da chefe da polícia de Calgary, Chistine Silverberg, é de que o policial não tem a idéia de que vai ensinar a população, mas sim o contrário (MARIANO, p.109). Mas o que dizer duma população tão diversificada quanto a que vive em São Paulo? Até que ponto poderá se falar numa polícia humanitária e respeitadora quando policiais militares, fazendo bicos por causa dos baixos salários que são pagos por comerciantes na segurança privada para espancar até a morte mendigos que amolam o funcionamento de seus estabelecimentos comerciais? Se for entendido que o policial comunitário é aquele que aprende com a população então poderá ser dito que a polícia militar e a polícia civil que existem hoje em São Paulo são fruto de sua própria população.

Segundo afirmação de Sir David Mcknee, antigo comissário da polícia de Londres: “A polícia não é um ofício, é uma causa” (MONET, p.130). É certa a interpretação de que os policiais são um corpo distinto das demais categorias de funcionários públicos, possuindo peculiaridades que já foram mencionadas nesta dissertação, mas também é certo que menos que uma formação profissional, aos policiais nas academias de polícia é difundida uma

cultura, ou como diria Durkheim, uma “moral profissional” (DURKHEIM, 1983, p. 13), pois toda atividade social não dispensaria uma disciplina moral própria, ou seja, entendido um grupo social como um todo, não procederia que cada parte do grupo se manifestasse como se fosse única. Por sua vez o grupo e a parte são coisas distintas em que os interesses do indivíduo não se confundem com os interesses do grupo o qual pertence. A organização funciona como uma disciplina moral que se interioriza no indivíduo, lembrando-o de quais interesses este deve servir. Na verdade, os cursos de formação de policiais na academia de polícia militar definem muito mais um componente de um contingente que exercerá funções tipicamente militares, com especializações que versarão sempre sobre o interesse da caserna (por exemplo: fora os policiais de rua, existem aqueles que serão treinados para funções de artilharia, intendência, cuidados com o canil ou a cavalaria, eletricistas, mecânicos e faxineiros do quartel), assim como na polícia civil, em cursos de formação que não extrapolam quatro meses, os policiais recebem apenas um sumário das técnicas que irão desenvolver no dia a dia do trabalho policial, numa reprodução reiterada de atos, que acaba por inculcar *habitus* que farão do policial um agente com formação e ações baseadas numa interpretação empírica dos fatos, num saber construído no interior das delegacias, do que numa ação ordenada baseada em um supedâneo ético e intelectual, advindo de uma formação profissional qualificada, onde seriam inculcados valores de defesa da legalidade e dos direitos humanos. A atividade prescinde da legalidade, pois está ela fundada em práticas advindas da cultura policial, que por sua vez tem seu nascedouro nas práticas sociais de uma típica sociedade disciplinar, oriunda de uma sociedade econômica como é a que vive em São Paulo. Na verdade, a formação do policial é priorizada durante o exercício da função (MINGARDI, p.170), e não em curso que ganhe notadamente um reconhecimento por parte do estado ou mesmo da sociedade como instituição fornecedora de verdadeiros profissionais qualificados. O policial ao sair de uma academia de polícia está sujeito a todos os instrumentos de adequação a uma ideologia ou a uma cultura que envolve violência ilegal ou corrupção, oriundos de sua ambiência no meio policial que escolheu servir. A doutrina da manutenção da ordem e eliminação dos indivíduos considerados inaptos a um padrão de sociedade, somada às práticas de corrupção policial, cultivadas durante anos de desassistência do poder público para com a reforma policial, é que se tornará o *munus* profissional do policial, que estará presente no dia a dia, no cotidiano do cidadão que percorre as ruas das pequenas cidades e dos grandes centros urbanos, pois essa mesma doutrina é vivenciada nas esquinas dos grandes

centros, no discurso do governante, nas reportagens da mídia, na alusão ao lema do “bandido bom, bandido morto”. É a interiorização de culturas policiais distintas fundadas na própria concepção de combate ao crime gerada nas práticas sociais que irá definir os rumos de uma constante rivalidade entre as organizações policiais e não será por uma intervenção da lei que a disputa de território entre policiais será dirimida. As práticas policiais independem do arbítrio da lei e são muito mais impulsionadas pelo meio social onde estão inseridas essas práticas.

Encontra-se o policial pronto, portanto, para exercer uma atividade de controle e de vigilância, que como afirmaria Foucault, acaba por estabelecer a firmação da disciplina nos indivíduos. Nada mais afeito à disciplina do que existir uma corporação policial onde a ordem e a disciplina são veementemente perseguidas em seu discurso (como é o caso da PM). Já no caso da polícia civil, o que é mais notado no interior da corporação é que se a ausência da disciplina militarizada proporciona o surgimento de grupos e indivíduos que tem por regra a execução de atos ilegais; por outro lado essa mesma corporação exerce a mais férrea vigilância e perseguição, quando se trata de atender aos interesses do regime ou governante de plantão (o caso do fisiologismo na polícia e o papel da polícia civil no período ditatorial). Resta saber se nos marcos de um regime democrático, existe a possibilidade de firmar-se uma polícia que já demonstrou poder existir independente do sistema político e legal que predomine em um dado momento histórico, que é por sua própria natureza uma instituição que promove e legitima ou é legitimada ao uso da força. E de como essa força poderá ser usada para atender os anseios democráticos dos defensores de uma reforma policial, e não a um ditame do estado ou do grupo dominante.

Nesse sentido a participação popular não pode ser deixada de lado e sim os fóruns de discussão da sociedade é que seriam obrigados a fazer uma profunda reflexão sobre que sociedade é esta que deseja mais policiamento, pois o advento dos modelos de policiamento comunitário desenvolvidos ao redor do mundo, bem como o fortalecimento dos instrumentos de fiscalização (ouvidorias populares, conselhos, corregedorias e o ministério público), no sentido de coibir a violência ilegal e a corrupção policial, são, antes de tudo, modelos de policiamento aplicados em países cujos segmentos representativos da sociedade debatem continuamente não apenas sobre o policiamento, mas sobre o tipo de sociedade em que seus indivíduos pretendem viver. Além de ser fundamental à atenção aos discursos de valorização profissional, não implicando apenas em aumento de salários ou efetivos e condições de

trabalho de maior dignidade, a valorização do policial passa também pelo reconhecimento de instituições de ensino médio ou superior que disponham de toda uma estrutura onde seja repensada a função policial. Esse não foi outro o discurso estabelecido pelas candidaturas de oposição ao governo federal que disputaram o pleito eleitoral de outubro de 2002. A busca de um combate à violência policial e a corrupção e a pregação de uma política de reforma policial que contribua para uma nova formação dos policiais é reivindicação de diversos movimentos sociais e segmentos interessados na modernização da segurança pública num regime democrático. É uma dinâmica emancipatória que busca paradoxalmente um mecanismo eficaz de regulação, mas de uma regulação que atenda aos limites impostos pela lei (nos moldes do estado de direito), e que encontre legitimidade na própria ação do cidadão ao participar e colaborar com a polícia nos rumos da ação policial. É a busca do novo encontrado na ruptura com as estruturas do passado, onde modelos de grupos como a ROTA ou o DOPS sejam superados e que novas estruturas policiais possam surgir, ao ser garantida a participação dos movimentos sociais na possibilidade de construção de uma nova polícia. Para isso, a apresentação de discursos sobre uma unificação ou uma maior integração policial acabam por ser inseridas na pauta das reivindicações de reforma policial, como se o vigente modelo de dualidade da atividade policial correspondesse à estrutura passada que se desejava sepultar. A reforma de uma organização policial passa também numa revisão das práticas sociais de toda uma sociedade, inserida em relações de poder onde predominam formas velhas de pensar o interesse público, entendido como interesse dos incluídos, enquanto uma crescente massa de excluídos fica à mercê de políticas compensatórias, quando não vítimas de um Estado penitenciária, preocupado tão somente em aprisionar o problema social e não em resolvê-lo. Nota-se que é preciso não só apenas mudar as polícias, mas também discutir as concepções presentes na sociedade sobre qual ordem e qual paz social se deseja, quais nichos de poder se firma a sociedade disciplinar e se os desejos de maior policiamento passam pela discussão de um aparato policial unificado ou não, de caráter civil ou caráter militar. A participação política e ação institucional dos segmentos emblemáticos da sociedade civil seria decisiva para fomentar esse debate.

## **CONCLUSÃO:**

Dissertar sobre a realidade das atividades policiais em São Paulo nunca chegaria propriamente a uma conclusão definitiva e sim a diversas conclusões que possuem o condão de fomentar novos e elaborados estudos sobre as tão peculiares organizações policiais paulistas. A extrema diversificação da sociedade em São Paulo, marcada por sensíveis diferenças étnicas seja pela descendência do índio, do negro de português, seja pela influência da imigração européia, árabe, japonesa ou pela migração nordestina, e as diferenças de classe (uma elite econômica, um setor intermediário ou classe média, trabalhadores subalternos e excluídos), as relações de poder advindas dessas diferenças num modo de produção capitalista pulsante na região e o histórico de atuação das polícias no estado paulista e na capital, propiciaram ao menos desta vez a elaboração das seguintes conclusões quanto ao objeto desse estudo:

- a) A tendência de militarização do aparato policial é iniciativa histórica do poder político na era moderna, percebendo-se sua materialização na Europa Continental inicialmente na França do Século XVII, com o emprego dos antigos destacamentos militares utilizados nos conflitos entre nações para tarefas de policiamento e controle interno. O modelo francês de policiamento serviu de inspiração para a formação de organizações policiais em outros países do continente europeu e suas respectivas colônias. Esse modelo de policiamento militarizado, constituindo-se a polícia como força auxiliar do exército será o modelo policial implantado no Brasil-colônia, vindo o monarca português a implementar o modelo militar no país inspirado na legislação francesa, onde a corporação criada será o embrião força pública e da futura polícia militar, cuja permanência é discutida hoje no estado de São Paulo. A tônica do policiamento baseada no emprego da força, na aplicação de táticas de guerra para atuar contra condutas consideradas ilícitas, sobretudo na contenção dos distúrbios sociais, é prática policial historicamente desenvolvida pelo policiamento do tipo militar.
- b) O modelo de policiamento civil, por sua vez, desenvolveu-se em solo francês como um policiamento inicial dos centros urbanos, inserido nas funções de policiamento dos indivíduos considerados perigosos ao poder monárquico, desenvolvendo um olhar sobre a figura do investigado, no meio de práticas de recrutamento de informantes e de vigilância contínua das condutas individuais.

Constituiu-se de um policiamento de perseguição ao estado de opinião, marcado por sua freqüente infiltração nos movimentos sociais, valendo-se do inquérito como instrumento do exercício de um poder panóptico sobre o habitante da cidade, o estrangeiro e o adversário político do regime. No Brasil, uma polícia de caráter civil foi inicialmente atrelada ao judiciário, funcionando como órgão de instrução penal, para depois consolidar-se, no começo do século XX, como organização policial própria, distinta da polícia militarmente organizada.

- c) O surgimento de dois corpos policiais distintos na implementação do policiamento no país e com o desenvolvimento da força pública e da polícia civil em São Paulo, acabou por formar culturas policiais distintas, ambas marcadas pelo emprego da violência seja na aplicação de um policiamento preventivo (de rua), seja no decorrer do inquérito policial onde a prática da tortura está inserida nas práticas policiais como forma de demonstração de sua eficácia na obtenção da verdade e captura de criminosos. O olhar desenvolvido pelo policial acerca do indivíduo qualificando-o como suspeito marca uma relação de desconfiança do policial com a sociedade em geral, sobretudo em relação às classes menos abastadas, acabando por dividir a massa social entre “doutores” e “vagabundos”. O poder para a polícia militar encontra-se materializado no uso recorrente da força, enquanto que na polícia civil será o inquérito policial e a figura do delegado que irá definir a materialização do poder dessa organização policial.
- d) A dicotomia que existe hoje na polícia paulista entre policiamento militar e civil revela em muito a herança de todo um aparato montado no final do século XIX e início do século XX, e de uma estrutura organizacional que se modernizou para a atividade repressiva no período da ditadura militar, inserindo-se concepções de combate ao crime baseadas na doutrina de segurança nacional. Na lógica da defesa interna, surgiu a polícia militar enquanto uma polícia da ordem, do estado, militarizada, encarregada da contenção de eminentes convulsões sociais, identificando tanto o morador da periferia quanto os chamados subversivos como potenciais criminosos, o previsível inimigo a ser abatido numa ação de guerra onde só há de um lado vitoriosos, e do outro lado derrotados. No policiamento desenvolvido pela polícia civil, nos marcos do inquérito, o que interessa é a descoberta da autoria dos fatos delituosos, geralmente pesando a responsabilidade

penal para aqueles considerados “anormais”, marginalizados, estigmatizados por não se adequarem à normalidade social, onde pousa o olhar policial sobre as individualidades através do controle feito pelos boletins de antecedentes criminais. Com a democratização do regime político saiu a figura do subversivo para entrar a do marginal. Tem essa polícia o escopo de remeter o indivíduo a outro aparelho de estado onde será desenvolvido um novo olhar sobre o autor e sua prática, na esfera judiciária. A polícia do tipo civil tem por função última o encaminhamento do marginal à prisão, ao afastamento do convívio social, para que o mesmo possa enfim ser docilizado e disciplinado, para que não venha novamente a pilhar o patrimônio dos ditos “cidadãos de bem”, daqueles que o possuem desde detentores de riqueza até assalariados das camadas intermediárias da sociedade que constituíram algum patrimônio.

- e) A rivalidade entre as polícias paulistas deve-se principalmente à competição de espaços para a atuação policial e a confusão de atribuições. Policiais militares decidem investigar e policiais civis tomam iniciativas de policiamento preventivo. A feitura de termos circunstanciados de ocorrência pela PM onde é desenvolvida em menor escala, a mesma rede de olhares do inquérito, e atuação de grupos táticos da polícia civil submetidos a treinamento militar, valendo-se de coletes uniformizados e viaturas identificadas demonstram que as práticas policiais não seguem necessariamente a definição legal de funções de ambas as organizações policiais paulistas. A atuação das corporações no âmbito da rivalidade baseia-se na ocupação de espaços que a outra corporação deixou vazios.
- f) A necessidade de mostrar a eficácia de seus serviços para o poder político e para a comunidade, revela que a rivalidade policial está fundada numa dinâmica de atendimentos de demandas que vem de cima (oriundas do governador e do secretário de segurança) e de demandas de baixo (as solicitações da comunidade e as reclamações de setores de classe média e subalternos expressos na mídia, mostrando o descontentamento da população quanto ao policiamento). A implementação do modelo de policiamento comunitário como pressuposto de um melhor policiamento através da aproximação do indivíduo do bairro com o policial revela mais intensamente a visibilidade da rivalidade entre corporações e a ausência de integração policial, pois nos fóruns semanais realizados nos

municípios, onde é travada a discussão do policiamento são comuns reclamações de uma polícia sobre a atividade da outra e vice-versa. Isso se dá sempre que ambas as polícias não conseguem ocupar integralmente o espaço deixado por uma delas, e quando isso acontece mas se revelam falhas no policiamento feito por uma corporação, esta tende a responsabilizar a corporação rival pela ineficácia dos serviços de segurança pública.

- g) A defesa de um policiamento mais enérgico como premissa para a manutenção da moralidade pública, dá-se pelos valores cultuados em relação à justificação da acumulação de riquezas pelo trabalho e a noção de progresso através da prática laboral incessante do paulistano em construir sua cidade. Esses ideais encontram-se inseridos na cultura da elite econômica e patronal, e da classe média identificada com a pequena burguesia, integrantes de uma estrutura social fundada no modo de produção capitalista. Essas camadas ou classes sociais é que são os principais destinatários da mídia, que, por sua vez, canaliza a revolta social ante os crimes que chocam a opinião pública, veiculando como a expressão majoritária da comunidade a necessidade de rigor contra os criminosos; rigor esse associado à violência e a truculência policial. A afronta aos valores do trabalho e do progresso no momento em os “homens de bem” são assaltados ou mortos por criminosos leva a ser veiculada a idéia de que a polícia está nas ruas para resgatar a moralidade, livrando os cidadãos considerados normais, laboriosos, da presença nociva dos marginais que nada querem com o trabalho, que se constituem numa ameaça ao progresso. A moralidade cede passagem à esfera da penalidade. Está na hora de punir para resgatar a moral, punir, mas com força, com rigor, com severidade. O discurso da “ROTA na rua” encontra seu fundamento nessa passagem para uma nova economia do castigo baseada na truculência policial.
- h) A existência das duas polícias: uma do tipo militar, outra do tipo civil, justificam-se dada a lógica de controle nos moldes de uma sociedade econômica como a que se encontra em São Paulo, convertida em sociedade disciplinar no momento que nem ao governante, nem a população interessa haver uma única organização do tipo militar ou tipo civil, mas sim uma organização suficientemente poderosa que estabeleça os olhares, vigie as condutas, reprema as anormalidades, seja pelo uso indiscriminado da força, seja pelo controle docilizante da autuação inquisitorial.

Para isso, as duas organizações policiais existentes no estado asseguram o real tom de controle. O que interessa ao corpo político e ao corpo social é a efetivação de instrumentos de controle eficazes na contenção da criminalidade, vigiando os suspeitos, prendendo os indiciados, afastando os considerados marginais do meio social. A crise do ciclo produzida pela rivalidade observada nas atividades de prevenção e repressão, envolvendo as duas organizações policiais, não preocupa nem tanto as classes incluídas, beneficiadas pelo controle, mas sim a ausência de controle pela ineficácia do ciclo. As polícias paulistas somente existem como são hoje pela constante acomodação da sociedade em manter as duas organizações policiais, como modelos distintos de materialização do controle, vigília e correção dos corpos marginalizados. Avoca-se tanta a força, o rigor, a ação enérgica contra as práticas criminosas tanto quanto a formação da rede de olhares durante o inquérito policial, no intuito de lançar o suposto criminoso atrás das grades. Repensar o modelo das organizações policiais é repensar quais as demandas de proteção e segurança que estão em pauta para a comunidade, num estado permeado de centros urbanos como São Paulo, a começar pela capital. Pensar até que ponto a necessidade de uma intervenção enérgica por parte do aparato policial corresponda à utilização de efetivos militarizados é pensar também até quando o inquérito policial permanecerá como instrumento de poder à revelia da legalidade, uma vez que os atos praticados dentro das delegacias no decorrer do procedimento, na busca da eficácia da ação policial, nem sempre correspondem aos ditames da lei ou aos princípios garantidores dos direitos humanos ou do devido processo legal. Refletir sobre qual polícia é desejável é refletir sobre qual conceito de segurança pública deverá ser entendido pela comunidade.

- i) A militarização do policiamento ostensivo tem se tornado uma barreira para a integração ou até mesmo a unificação das forças policiais. A estrutura enormemente hierarquizada da polícia militar, com seus diversos postos e graduações, a organização à maneira dos exércitos, a centralização de decisões, sem ser o policial militar dotado de capacidade de iniciativa, em que o homem da caserna diferencia-se do homem civil e a filosofia de trabalho é pautada na relação ordem + cumprimento, poda a criatividade e a versatilidade em atividades que envolvem relações humanas muito mais sutis e complexas do que aquelas

envolvidos num contexto de guerra. Por sua vez, a disputa de espaços feita pela polícia civil com a criação de grupos táticos com treinamento fornecido pelo exército revela que a competição por áreas próprias de policiamento acaba por confundir o ciclo preventivo e repressivo da atividade policial. Tais confusões na disputa de espaços tem revelado impasses na condução da atividade, uma vez que em determinadas situações policiais de ambas as corporações digladiam-se para questionar qual a legitimidade de uma ou outra corporação policial para o atendimento de ocorrências. A disputa dos flashes com a mídia acaba mesmo por uma corporação anular a participação da outra na condução do policiamento, produzindo efeitos às vezes catastróficos, como os acontecimentos da morte de Adriana Caringe ou na rodovia Castelinho, como foi observado nesta dissertação.

- j) A existência de um regulamento disciplinar extremamente rígido para os policiais militares, em contraste com a ausência de maior disciplina e monitoramento de ações de policiais civis por suas corregedorias, acaba gerando um sentimento de revolta nos praças da corporação policial militar, sujeitos diariamente a um regime de punições que asseguram a disciplina da caserna, correspondem a um fator de insatisfação para o policial militar. Insatisfação essa que acabará por ser descontada, eventualmente, no indivíduo das ruas, envolvido em alguma ocorrência, inclusive com integrantes da polícia civil, em casos que vão de meras brigas de trânsito até ocorrências mais graves, nos casos de homicídio. Os PMs somente irão se integrar aos componentes da polícia civil, no momento de afirmação de movimentos reivindicatórios de cunho salarial. As paralisações de policiais em greve acabam mesmo por beirar a ilegalidade quando a insatisfação transforma-se em pretexto para práticas truculentas e mesmo ações de intimidação, como disparos de armas em vias públicas durante manifestações, quebra da hierarquia com insubordinação e manutenção de parentes de policiais como reféns em quartéis, no momento da tomada desses prédios por policiais revoltosos.
- k) As iniciativas de reforma policial desenvolvidas pelo poder público visam menos a integração e a diminuição da rivalidade policial do que a construção de edifícios mais amplos para as unidades policiais, renovação de equipamentos e discursos de capacitação profissional através do acirramento do treinamento militar da PM e mais viaturas para ambas as polícias. A formação integrada entre as academias de

pólicia esbarra no cotidiano das práticas policiais onde os grupos de cada corporação estarão sempre sujeitos a uma chefia específica, tendendo o policial militar ou civil a obedecer unicamente aos comandos de seu chefe da própria corporação e nunca da outra envolvida também no policiamento. Apesar do foco ser sempre a criminalidade, policiais militares não obedecem a delegados e nem policiais civis atendem solicitações de oficiais militares, permanecendo eventuais conflitos no atendimento de ocorrências nos plantões policiais.

- l) Os municípios passam a exercer atividades de controle, típicas das ações policiais, pela criação ou modernização de organizações que até então eram responsáveis apenas pela vigília patrimonial, e agora se vêem transformadas em corporações policiais uniformizadas, desmilitarizados, mas com funções semelhantes as da PM, exercendo no âmbito dos municípios uma atividade de controle local nos espaços públicos, reprimindo os indivíduos considerados indesejáveis, leia-se sem teto, vendedores ambulantes, prostitutas e traficantes. Ante a rivalidade entre a polícia civil e a PM, os municípios acabam por incitar uma disputa maior de áreas de policiamento, incrementando guardas municipais armadas, que acabam por exaurir o policiamento preventivo outrora realizado pela PM nos grandes centros urbanos.
- m) Os discursos de inserção da polícia federal nas atividades de policiamento em São Paulo, apenas reforçam a nível federal a rivalidade entre corporações de culturas policiais distintas, uma vez que a PF, na qualidade de polícia civil a nível federal, monopoliza o policiamento e consolida seu poder de aparelho de estado realizando tanto o policiamento preventivo quanto o repressivo em solo nacional. A alta circulação de riquezas em São Paulo, com o consequente aumento do crime organizado e a formação de quadrilhas especializadas tanto no esquema de fraudes financeiras e fiscais, quanto no contrabando de armas e no tráfico de armas, além da discussão da federalização dos crimes de seqüestro, construção de presídios federais e a necessidade de ações coordenadas de diversas organizações policiais contra o PCC, acabam por trazer a polícia federal para a discussão da integração do policiamento em São Paulo, revelando que o policial federal surge como o detentor do saber e o sujeito de poder considerado acima e equidistante de policiais militares e civis. Sua onipresença no policiamento incute interesses de valorização profissional que rechaçam qualquer proposta de criação de uma guarda federal

uniformizada, que reproduza a dicotomia de policiamento civil-militar existente em São Paulo.

- n) A maior parte das propostas de unificação policial discutidas em São Paulo, difundidas por representantes da polícia civil, do ministério público e do judiciário, tem em vista uma organização policial estadual única, do tipo civil, desprovida do regulamento de caserna e das práticas oriundas de uma organização do tipo militar. O corporativismo do oficialato da polícia militar, aliado ao interesse da polícia civil em fortalecer seu poder como única gerenciadora do policiamento no estado, revelam as dificuldades de solução legislativa para o impasse da ausência de integração entre as polícias, uma vez que os integrantes da cúpula de ambas as organizações teimam em não transigir acerca de seus privilégios, tais como funções de comando para oficiais militares (o que garantiria digna aposentadoria no fim do tempo de serviço) ou gratificações em cargos em comissão para delegados, no seio da burocracia estatal.

Elaboradas as conclusões, alguns elementos da realidade de segurança pública em São Paulo foram colocados à disposição deste estudo, para um maior conhecimento do cotidiano das práticas policiais e da presente rivalidade entre corporações que se pretendeu analisar. Apesar de firmado o entendimento de que o crime é um fenômeno social perene na história das sociedades, a tentadora possibilidade de ser vislumbrada uma nova ótica de persecução criminal e sistema de penalidades que tangencie as formas já existentes de práticas policiais encontrou seu sentido na observação da atividade policial em São Paulo. Os pressupostos para uma nova polícia não residem apenas na dedicação do governante, mas na vontade social de ver o interesse público não somente como ideal de moralidade pautado numa pretensa harmonização dos conflitos interpessoais pela manutenção de um sistema que proporciona acumulação de riquezas de um lado, mas riqueza e exclusão de outro.

O marco histórico de uma Constituição que assegura direitos e garantias individuais pode servir como vetor de maior participação política dos setores sociais interessados na viabilidade de um modelo policial de novo tipo, mas sem se esquecer da necessidade de promover-se uma reflexão sobre uma nova consciência sobre os rumos da violência e a visão de proteção que emana de uma sociedade como a que se encontra em São Paulo; tão identificada com a modernidade pela urbanização, pelo avanço de tecnologias, circulação de capital e difusão de centros irradiadores de cultura e ensino, mas também tão marcada pela

desigualdade, ausência de emprego e falta de infraestrutura nas comunidades menos abastadas. Torna-se mister o investimento no campo do desejo, pois nele é que serão definidos quais são os utopistas que estarão posicionados tanto num campo conservador quanto num mais revolucionário, quanto à formação de um estado e de uma sociedade que conviverão, necessariamente, com uma organização policial.

Essas são basicamente as linhas em que se fundou o presente estudo.

**REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:**

Barcelos, Caco, *Rota 66*; apresentação de Narciso Kalili.- 15 ed. São Paulo: Globo, 1992.

Bayley, David H., *Padrões de policiamento: Uma análise internacional comparativa*/David H. Bayley; tradução de Renê Alexandre Belmonte. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

Benjamin, Cid, *Hélio Luz: um xerife de esquerda*- Rio de Janeiro: Contraponto: Relume-Dumará, 1998.

Bicudo, Hélio Pereira, *Meu depoimento sobre o esquadrão da morte*.- São Paulo: Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, 1976.

Blat, José Carlos, *O caso da favela naval: polícia contra o povo*/José Carlos Blat. Sérgio Saraiva,-São Paulo: Contexto,2000.

Bretãs, Marcos Luiz/Poncioni, Paula, *A cultura policial e o policial civil carioca*/Cidadania, Justiça e Violência.-Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Chiavenato, I, *Administração de Recursos Humanos* – vol 1- São Paulo: Atlas, 1989.

Cidadania, Instituto, *Projeto segurança pública para o Brasil* - São Paulo: Fundação Djalma Guimarães, 2002.

Durkheim, Émile, *Lições de sociologia: a Moral, o Direito e o Estado*, tradução e notas de J. B. Damasco Penna - São Paulo: T. A . Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1983.

Fausto, Boris, *Crime e cotidiano: a criminalidade em São Paulo* - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

Fernandes, Heloisa Rodrigues, *Política e segurança*; prefácio de Florestan Fernandes - São Paulo. Alfa-Omega, Ed. Sociologia e Política, 1973.

Ferraz, Junior, Tércio Sampaio, *Direito, retórica e comunicação: subsídios para uma pragmática do discurso jurídico*. 2 ed. – São Paulo: Saraiva, 1997.

Fonseca, Marcio Alves da, *Michel Foucault e o direito*-São Paulo: Max Limonad, 2002.

Foucault, Michel, *A verdade e as formas jurídicas* (tradução Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes)-Rio de Janeiro: Nau Editora, 2003.

Foucault, Michel, *Vigiar e punir – história da violência nas prisões*/Michel Foucault – Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

Hungria, Nelson & Fragoso, Heleno, *Comentários ao Código Penal*. 5 ed. – São Paulo: Forense, vol. 1, tomo 2, 1978.

Kant de Lima, Roberto, *A polícia da cidade do Rio de Janeiro- seus dilemas e paradoxos*-2,ed-Rio de Janeiro: Forense, 1995.

Machado, Marcelo Lavenére, *História de um massacre: Casa de detenção de São Paulo*/Marcelo Lavenére Machado, João Benedito de Azevedo Marques- São Paulo: Cortez: Ordem dos Advogados do Brasil: Brasília: DF, OAB,1993.

Mariano, Benedito Domingos, *Ouyidoria de polícia - primeira experiência de ombudsman de polícia no Brasil*. Dissertação(mestrado)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

Mingardi, Guaracy, *Tiras, gansos e trutas-cotidiano e reforma na polícia civil.* -São Paulo: Scripta Editorial, 1991.

Monet, Jean Claude, *Polícias e sociedades na Europa;* tradução de Mary Amazonas Leite de Barros.-São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,2001.

Moraes, Regis de, *Sociologia Jurídica Contemporânea* - Campinas: Edicamp, 2002.

Pessoa, Mário, *O direito da segurança nacional* - Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército-Ed. Revista dos Tribunais, 1971.

Pietá, Elói, *Segurança Pública: Como e por que desmilitarizar,* texto escrito em 1994 e reeditado em outubro de 1997/ Elói Pietá-São Paulo:Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo,1997.

Pitombo, Sérgio M. Moraes, *Inquérito policial-novas tendências.*-Belém.Editora Cejup,1987.

Polícia, Fórum Nacional de Ouvidores, *Proposta de projeto de emenda constitucional sobre um novo modelo de polícia no Brasil/Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia* –Brasil: Edição Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia e Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, 2000.

Polícia, *Revista da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo-* ADPESP -São Paulo: edição nº 31,dezembro 2001.

Ribeiro, Darcy, *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*-São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Robinson, Jeffrey, *A globalização do crime;* tradução Ricardo Inojosa-Rio de Janeiro: Ediouro,2001.

Rocha, Francisco, *Adoniran Barbosa-o poeta da cidade* – São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

Rohrer, Francisco Wanderley, *A identidade do policial militar comunitário*, Dissertação(mestrado)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

Santos, Boaventura de Sousa, *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*/Boaventura de Sousa Santos.-3ª Edição-São Paulo, Cortez,2001.

Silva, Jorge da, *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*-Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Skolnick, Jerome H.; *Nova Polícia- inovação em seis cidades americanas*/Jerome H. Skolnick, David H. Bayley; tradução de Geraldo Gerson de Souza.-São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,2001.

Skolnick, Jerome H, Bayley, David; *Policiamento comunitário-questões e práticas através do mundo*; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro.-São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

Soares, Luiz Eduardo, *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro* – São Paulo: Companhia das Letras,2000.

Souza, Percival de, *Autópsia do medo: vida e morte do delegado Sérgio Paranhos Fleury* - São Paulo: Globo,2000.

Varela, Drauzio, *Estação Carandiru* – São Paulo, Companhia das Letras,2000.

Wacquant, Loïc, *As prisões da miséria*/tradução de André Teles-Rio de Janeiro:Jorge Zahar , 2001.

Woklmer, Antonio Carlos, *História do Direito no Brasil*- Rio de Janeiro, Forense, 1999.

# Apresentação

É com grande satisfação, com o sentimento de dever cumprido – e também muito preocupado, como todos os brasileiros – que apresento, em nome do Instituto Cidadania, este projeto cujo objetivo é contribuir para que seja devolvido aos cidadãos de nosso país o sagrado direito democrático à segurança pessoal, familiar e comunitária.

Fruto de quinze meses de trabalho, discussões, estudos, pesquisas, seminários e debates, bem como das contribuições oferecidas por um amplo leque de especialistas em segurança pública, membros dos Três Poderes nas três esferas administrativas, líderes de comunidades, associações representativas e centros universitários, a versão integral do documento aqui sintetizado contém um profundo diagnóstico sobre o problema e uma série de propostas concretas, consistentes e plenamente viáveis para serem implantadas já no curto prazo.

Como os demais projetos lançados pelo Instituto Cidadania, esta proposta deve ser considerada de domínio público. Ou seja, ela pode e deve ser aproveitada, aplicada, divulgada e desenvolvida por todos os brasileiros interessados em transformar nosso país numa nação verdadeiramente justa, onde a democracia se consolide estendendo-se aos redutos hoje condenados à exclusão social.

A proposta não possui coloração partidária, nem credo ideológico. Sua intenção é convocar uma amplíssima unidade nacional para enfrentar e vencer esse inimigo comum, a violência, em todas as suas formas: do crime organizado que usa colarinho branco aos assassinatos, estupros e odiosos seqüestros.

O país mergulhou na insegurança e no medo. Ninguém está protegido contra a violência. O problema ocupa o centro das preocupações de todos nós e atravessa a sociedade de alto a baixo. Pobres e ricos sofrem com o avanço da violência e da barbárie. Populações inteiras na periferia das grandes cidades vivem sitiadas, sob o domínio de criminosos de todos os tipos, inseguras frente às graves deficiências das corporações policiais. A juventude pobre tem sido vítima de um verdadeiro genocídio, existindo áreas onde os registros demográficos revelam um *déficit* de jovens do sexo masculino só comparável ao verificado nos países em guerra.

Espalhando-se pelo país a partir do péssimo exemplo emanado das altas esferas de nossa vida política, a corrupção introduziu seus tentáculos também no interior dos aparelhos de segurança, nos presídios e nas instituições destinadas à recuperação de adolescentes infratores. Implantou-se um cenário de caos e descontrole.

É urgente – inadiável – dar um vigoroso basta a tal situação. A reversão desse quadro calamitoso somente será alcançada se os brasileiros se derem as mãos em torno de uma nova mentalidade diante do problema. Exige-se um novo comportamento da sociedade e a introdução de profundas mudanças em todo o sistema de segurança pública, propostos e explicados com detalhes na versão completa deste documento.

Uma parte expressiva do problema geral da violência em nosso país decorre obviamente dos graves problemas sociais que permeiam a vida de milhões de brasileiros, aos quais foram negados direitos elementares como o trabalho, moradia, terra, educação e saúde. Superar essa realidade dramática é um desafio inseparável das propostas aqui articuladas como solução para os problemas na área da segurança pública.

Estamos abertos a sugestões de mudanças em nossas proposições e solicitamos a contribuição de todos para aperfeiçoar este projeto, que dedicamos aos milhões de homens e mulheres que têm sido vítimas da violência em nosso país, destacando-se em tempos recentes os insuportáveis episódios envolvendo brasileiros honrados e brilhantes como Antônio da Costa Santos, Celso Daniel e Washington Olivetto.

Brasília, 27 de fevereiro de 2002.

Luiz Inácio Lula da Silva

# PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA

## PROMOÇÃO

Instituto Cidadania

## COORDENAÇÃO GERAL

Luiz Inácio Lula da Silva  
José Alberto de Camargo

## COORDENAÇÃO TEMÁTICA

Antonio Carlos Biscaia  
Benedito Domingos Mariano  
Luiz Eduardo Soares  
Roberto A. R. de Aguiar

## COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Antonio Carlos Biscaia  
Pascoal Bordignon

## PARCERIA

Fundação Djalma Guimarães

## ASSESSORIA TÉCNICA

Paulo Ricardo Brinckmann Oliveira

## PARTICIPANTES DOS DEBATES

Adriano Oliveira  
Alberto de Oliveira Andrade Neto  
Alexandre Youssef  
Antonio Carlos Carballo Blanco  
Antonio José C. Moreira  
Aymoré Roque Pottes de Mello  
Cândido Mendes  
Carlos Adelmar Ferreira  
Cássio Luiz de França  
Cesar Maia  
Claudio Beato  
Claudio Tognolli  
Cristina Zackseski  
Denis Mizne  
Denise Frossard  
Ela Wiecko de Castilho  
Eliana Rocha Oliveira  
Elio Pietá  
Fernando Pimentel  
Geraldo L. Cavagnari  
Getúlio Bezerra  
Gláucio Ari Dillon Soares  
Guaracy Mingard  
Hélio Bicudo  
Henry Charles Armond Calvert  
Ibrahim Abi-Ackel  
Isabel Freitas  
Ivan Gibim Lacerda  
Ivana Farina  
Jaqueline Muniz  
Jésus Trindade Barreto  
João Carlos Alves  
José Di Filippi Júnior  
José Marcelo Zacci  
José Márcio Barros  
José Paulo Bisol  
José Vicente Tavares  
Cel. José Vicente

Juraci Vieira de Magalhães  
Leila Maria Torraca de Brito  
Luiz Ferraz Moulin  
Luiz Paulo Vellozo Lucas  
Marcelo Cerqueira  
Márcio Thomaz Bastos  
Marco Antonio Rodrigues Barbosa  
Maria de Salete da Costa Maia  
Maria do Carmo Lara  
Marta Suplicy  
Maximino Fernandes  
Miriam Abramovay  
Mônica Viegas Andrade  
Nelson Pellegrino  
Nilmário Miranda  
Orlando Fantazini  
Paulo Fernando Fortunato  
Paulo Mesquita Neto  
Perly Cipriano  
Rapper Thaíde  
Cel. Rui Cesar Melo  
Sales de Albuquerque  
Salete M. P. Macaloz  
Sérgio Leite  
Valéria Nepomuceno  
Vanderlei Siraque  
Vidal Serrano  
Cabo Wilson de Oliveira Morais

## COLABORADORES

Ana Paula Motta Costa  
Antônio José Imbassahy da Silva  
Antônio Tadeu Rodrigues  
Edson Sardano  
Fernando Antônio S. Alves  
Fórum de Mulheres de Pernambuco  
Ignácio Cano  
Pe. Jaime Crowe  
Jorge Zaverucha  
José Genoíno  
Kátia Ferreira  
Lucila Pizani Gonçalves  
Marco Cepik  
Marcos Rolim  
Miriam Guindani  
Marco Aurélio de Souza  
Virginia Feix  
Walter Fanganiello Maierovitch

## CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS (TEXTOS)

Anália Ribeiro  
Airton Michells  
Bárbara Musumeci Soares  
Carlos Guazzelli  
Carlos Cesar D'Elia  
Carlos Minc  
Delmar Pacheco da Luz  
Julita Lemgruber  
Leonarda Musumeci  
Nagashi Furukawa  
Rubem Cesar Fernandes  
Silvia Ramos

**INSTITUTO CIDADANIA**

Paulo Tarciso Okamoto

**EQUIPE**

Carlos Tibúrcio  
Fabiana Vezzali (estagiária)  
José Carlos Espinoza  
Marisete Beu  
Mônica Zerbinato  
Paulo Vannuchi  
Regina Brasileiro  
Spency Pimentel  
Vera Gorczeski

**SECRETARIA**

Maria Aparecida da Cunha Sanches  
Ricardo Zerbinato

**REVISÃO**

Fábio José Kerche Nunes  
Paulo R. B. Oliveira  
Paulo Vannuchi  
Spensy Pimentel

**EDITORAÇÃO ELETRÔNICA**

Mariângela Araújo

**IMPRESSÃO**

Gráfica e Editora FG

**TIRAGEM**

35.000 exemplares

# Síntese do Projeto Segurança Pública

Um governo comprometido com a justiça e com o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado Democrático de Direito, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.

A violência criminal atinge todos os segmentos sociais no Brasil, dos mais ricos aos mais pobres, o que faz da insegurança uma experiência amplamente compartilhada. Os crimes contra o patrimônio atingem, preferencialmente, os estratos sociais superiores e os crimes contra a pessoa (homicídios dolosos) vitimam, sobretudo, os mais pobres, principalmente os jovens de 15 a 24 anos.

Ninguém está livre da violência criminal. Esse caráter difuso da insegurança é confirmado pelo fracasso das políticas de segurança truculentas praticadas nas últimas décadas, na maioria dos estados. Cercar as regiões nobres das cidades e lançar as polícias como cães sobre a periferia não resolve. Essas políticas produzem o terror nas periferias, mas nem por isso conseguem garantir a defesa dos bairros privilegiados.

A segurança é um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós. Daí a conclusão: **ou haverá segurança para todos, ou ninguém estará seguro no Brasil.**

Como a vida é o bem mais precioso, os crimes letais são os mais nefastos. Proteger a juventude pobre, a principal vítima, é tarefa prioritária de uma política consequente de segurança pública. A juventude pobre é fonte de recrutamento à disposição das unidades locais do tráfico de armas e drogas para exercitar o varejo dos delitos, onde chacinas e confrontos entre grupos rivais fazem parte do cotidiano.

Combater com vigor os operadores do atacado do tráfico de armas e drogas é tarefa prioritária de uma política de segurança pública democrática. Os responsáveis pelo crime organizado moram bem, estão longe da pobreza, mas se alimentam dela. Não podem permanecer ao abrigo da impunidade que afronta a cidadania e compromete a democracia.

É preciso criar, a curto e médio prazos, políticas públicas de prevenção à violência: distribuir renda, reduzir as desigualdades, elevar as taxas de escolaridade, eliminar o racismo embutido em nossa pirâmide social, valorizar as mulheres, gerar emprego e renda, incorporar a juventude pobre no mercado de trabalho e consumo, promover condições de integração à cidadania, que façam renascer esperanças, e ceifar o ceticismo, hoje cultivado pelas fontes do recrutamento criminoso.

A transição do regime militar para a democracia não forjou um modelo de polícia democrática. O atual sistema dualizado de polícia, com instituições de ciclo incompleto,

está esgotado e é ineficiente para coibir e inibir a criminalidade. A partir desta convicção, o Projeto de Segurança Pública do Instituto Cidadania propõe a criação do **Sistema Único de Segurança Pública** na União e nos estados, com interface com os municípios por meio das guardas civis, como marco de um novo modelo de polícia para o Brasil.

O Sistema Único de Segurança Pública prevê, a curto prazo, reformas profundas nas instituições policiais que dependem, fundamentalmente, da vontade política dos governantes. Sua implantação pressupõe, em resumo, as seguintes mudanças em cada ente federativo:

# 1. Âmbito Federal

No âmbito federal, propugnamos pela constituição de um **novo sujeito da gestão pública**, compatível com a nova abordagem da segurança, sensível à sua complexidade, isto é, à natureza multidimensional que requer tratamento multisectorial, integrado e multidisciplinar. O novo sujeito será formado pela **integração, sob comando unificado, de um conjunto estratégico de Ministérios e Agências Públicas** e assumirá a responsabilidade pelo diagnóstico, o desenho de programas tópicos, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas específicas, interagindo com os governos estaduais, municipais e com as comunidades locais.

A criação do **Sistema Único de Segurança Pública** no âmbito da União terá interface com os estados e municípios. O Sistema Único terá como objetivo a criação paulatina de uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo, com competências territoriais específicas e delimitadas.

As mudanças práticas implementadas no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais impulsionarão, a médio e longo prazo, as mudanças constitucionais necessárias à implementação do novo marco legal que fundamentará as polícias da democracia.

Dentre as diversas medidas a serem adotadas no âmbito federal, destacam-se:

1.1. Criação da Secretaria de Estado de Segurança Pública vinculada ao Ministério da Justiça, que será responsável pela coordenação da política nacional de segurança pública.

1.2. Os objetivos gerais da Secretaria de Estado de Segurança Pública são:

a) **priorizar a atuação da Polícia Federal** no combate ao crime organizado, por intermédio do estabelecimento de convênios com os Departamentos de Narcóticos e outros órgãos especializados das polícias estaduais, tais como aqueles destinados ao roubo de carga, sonegação fiscal e contrabando de armas;

b) **criar Banco de Dados Nacional sobre Segurança Pública**, já que não existem dados confiáveis, em âmbito nacional, sobre as polícias e o crime. O Governo Federal não tem o número exato do efetivo das polícias estaduais. Não há planejamento sobre como se organizam e se articulam os comandos do crime organizado nos estados. Um Banco de Dados Nacional sobre segurança pública é vital para qualquer política articulada de âmbito nacional que se queira criar, notadamente para a integração das ações policiais e para localizar os focos de ocorrência de crimes;

c) **aumentar o efetivo** da Polícia Federal, já que este não ultrapassa 8 mil policiais. É praticamente impossível ter uma atuação articulada nos estados, fiscalizar fronteiras, portos e aeroportos e combater o crime organizado e o narcotráfico com esse efetivo. Torna-se inadiável realizar **diagnóstico institucional** minucioso que indique as

carências materiais e de pessoal na Polícia Federal, suas relações com organizações congêneres de outros países, formas de aperfeiçoamento dos intercâmbios já existentes e mecanismos de avaliação e controle, bem como estudo e análise de suas diferentes competências constitucionais;

d) criar a **Ovidoria da Polícia Federal**, órgão vinculado diretamente ao Gabinete do Ministro da Justiça, com autonomia e independência para receber, monitorar, acompanhar e investigar denúncias sobre atos delituosos ou irregulares cometidos por policiais federais;

e) **reformular o Fundo Nacional de Segurança Pública e Proteção Social**. A Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, institui o Fundo Nacional de Segurança Pública, unidade gestora de recursos destinados a apoiar projetos de responsabilidade dos governos dos estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos municípios, onde haja guardas municipais. O Fundo, vinculado ao Ministério da Justiça, deverá ser reformulado, iniciando-se estudos com o objetivo de utilizá-lo como fonte potencial de recursos da União para a complementação do pagamento dos vencimentos dos policiais daqueles estados que tenham dificuldades financeiras para pagar o piso de vencimentos mínimo. Um exemplo de que é possível uma integração de recursos para manter um Sistema Único de Segurança Pública é o setor da saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) garante recursos federais aos estados e municípios;

f) criar a **Escola Superior de Segurança e Proteção Social**, destinada à formação básica de policiais, agentes penitenciários e demais profissionais da área, cujo funcionamento envolverá unidades regionais;

g) instituir políticas contra a **violência doméstica e de gênero**, com a implantação do Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero;

h) adotar **políticas públicas** com foco prioritário na juventude excluída, traduzindo-se em programas nacionais e em apoio às iniciativas dos estados – que também deverão implementá-las – e dos municípios voltadas para as seguintes metas:

- garantir a segurança alimentar e a educação nutricional;
- aprimorar as condições de saúde, saneamento e habitação;
- proporcionar renda mínima;
- combater o trabalho infantil e a exploração infanto-juvenil;
- qualificar a educação, o combate à evasão, o ensino supletivo e o técnico-profissionalizante;
- conscientizar sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade;
- difundir informações sobre drogadicção e prover tratamento para usuários;
- difundir informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a AIDS;
- aprimorar o processo de urbanização, democratizando seus benefícios;
- criar espaços de lazer nas periferias e áreas populares;
- criar espaços apropriados e estimular a difusão do esporte, de práticas culturais e artísticas, sobretudo nas áreas mais pobres.

Os programas orientados para essas metas devem ser integrados, compondo intervenções globais, multisectoriais, ainda que o âmbito de sua aplicação sejam áreas limitadas e que sua expansão seja gradual. Sua originalidade e força potencial residem, exatamente, nessa integração e na unidade das iniciativas, devendo ser sustentáveis e permanentemente monitorados, com a participação das comunidades locais.

i) priorizar o combate à violência no trânsito em parceria com os estados e os municípios.

### 1.3. Iniciativas políticas

No âmbito das iniciativas políticas, as seguintes medidas devem ser adotadas:

a) propor aos governadores a realização de um **pacto** em torno do Plano Nacional de Segurança, visando à instalação de um processo de construção social da paz;

b) mobilizar mutirão pela paz em **parceria com a sociedade civil**;

c) afirmar a **nova abordagem** da segurança pública, sensível à sua complexidade multidimensional – criminológica, psicológica, moral, econômica, social e cultural –, o que implica o reconhecimento da necessidade de que se constitua um **novo sujeito da gestão pública**, capaz de agir em todas essas dimensões, simultaneamente, assim como implica o reconhecimento de que é indispensável articular **nova aliança com a sociedade**, caracterizada pela transparência e pela participação;

d) definir **novos princípios e novas metas** para as instituições de segurança pública, que devem servir à paz, à redução da violência, à cidadania, às leis e aos direitos humanos, conferindo prioridade à prevenção, à mediação de conflitos, à investigação cientificamente orientada, e usando a força nos limites estritos da legalidade, o que implica restringir o uso da força letal aos casos de legítima defesa ou de proteção da vida de terceiros. Esses princípios e metas supõem a possibilidade e a necessidade de que se realizem, simultaneamente, em plena harmonia, a eficiência policial e o respeito aos direitos humanos. Supõem ainda mais: que eficiência policial e respeito aos direitos humanos são mutuamente dependentes e que os servidores da segurança pública devem ser os primeiros a merecer o respeito a seus direitos civis e humanos, o que, por sua vez, exige transformações profundas na estrutura das instituições policiais;

e) manter a idade de imputabilidade penal, respeitando-se as leis e, principalmente, o ECA;

f) promover a especialização das estruturas policiais e investigativas, ampliando-se para as demais unidades da Federação, por exemplo, as experiências do Ministério Público dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul no combate ao crime organizado. A especialização também deverá privilegiar o recrutamento e a formação dos agentes, incentivando-se as vocações investigativas e o apuro técnico exigidos dos policiais e dos membros do Ministério Público e da magistratura no enfrentamento das organizações criminosas. Por outro lado, a sofisticação e as conexões do crime organizado estão a exigir a revisão de nossa legislação penal e processual penal, de tal modo que todos os aspectos controversos da delação, da infiltração policial e da

criminalização da lavagem de dinheiro, dentre outros, sejam suficientemente explicitados e esclarecidos. Por fim, a cooperação policial e judiciária internacional, com mecanismos de controle e avaliação permanentes, devem ser intensificados, ultimando-se esforços para a adoção de regras processuais comuns.

#### 1.4. O Ministério Público e o inquérito policial

Em relação ao Ministério Público e ao inquérito policial, propomos:

- a) eliminar o indiciamento no inquérito policial;
- b) aperfeiçoar a atribuição do Ministério Público para o exercício do controle externo da atividade policial, estabelecendo-se diretrizes gerais para a condução dos trabalhos das polícias;
- c) remeter as investigações criminais realizadas pela polícia ao Ministério Público;
- d) comunicar imediatamente ao Ministério Público os delitos graves;
- e) instituir a Investigação Criminal, haja vista que a titularidade da atribuição investigatória não é exclusiva da polícia. Ela será instaurada nos casos mais complexos, mediante requisição do representante do Ministério Público, sempre que este não puder formar a opinião delitiva com os elementos trazidos pela Apuração Sumária;
- f) instituir Apuração Sumária. Por ela, as provas serão colhidas pela polícia no próprio local do fato, de forma mais ágil e menos burocratizada.

#### 1.5. Defensoria Pública

No que concerne à Defensoria Pública, propugnamos:

- a) garantir a assistência jurídica e judiciária como uma efetiva **política pública**, destinada ao atendimento dos mais necessitados, devendo-se ampliar os serviços atualmente prestados;
- b) a Defensoria Pública, tanto Federal como Estadual, deve ser o órgão encarregado de propor, gerir e executar a política pública de assistência jurídica e judiciária às camadas pobres da população, política articulada com as demais ações de governo, em especial aquelas relacionadas à cidadania, justiça e segurança. A forma mais eficiente de prestar esse serviço com efetividade é por meio de um corpo de profissionais especializados, organizados em carreira, e que trabalhem com exclusividade.

#### 1.6. Sistema penitenciário

As medidas a serem adotadas pelo **governo federal**, tendentes a estimular o processo de redefinição de nosso modelo penal-prisional e a restringir, progressivamente, a aplicação da pena privativa de liberdade apenas àqueles infratores perigosos e violentos, que se constituam em ameaça concreta ao convívio social, são as seguintes:

- a) determinar que os recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN) não sejam contingenciados e impor condições específicas e rigorosas na liberação de verbas

federais para os sistemas penitenciários. Os estados deverão demonstrar que estão desenvolvendo esforços no respeito aos direitos humanos e aos direitos sociais, combatendo a tortura e os espancamentos e oferecendo condições mínimas de subsistência para a população carcerária;

b) criar a Ouvidoria-Geral do Sistema Penitenciário Brasileiro no Ministério da Justiça e estimular a criação de Ouvidorias nos sistemas penitenciários estaduais, por meio de ajuda técnica e financeira. A partir de um determinado momento, os estados que não tiverem implantado suas Ouvidorias não receberão verbas;

c) aprimorar o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e o Conselho Nacional de Política Criminal (CNPCP) para que ambos os órgãos possam cumprir suas finalidades, com dotação financeira e recursos humanos adequados;

d) criar o Departamento de Ensino do Sistema Penitenciário Nacional na Escola Superior de Segurança e Proteção Social, com uma pequena sede em Brasília, mas que deverá funcionar, basicamente, por meio de grupos volantes, de apoio técnico aos estados, que possam elaborar, junto com os técnicos estaduais, regimentos internos e manuais de procedimentos (por exemplo, quanto ao uso da força, atuação em rebeliões, revistas de visitantes, formas de fiscalização do trabalho extra-muros), dentre outros. Junto com as Escolas Penitenciárias Estaduais (quando não existirem, estímulo à criação), esses grupos volantes desenvolverão o conteúdo programático dos cursos de formação e requalificação de funcionários, entre outros;

e) criar, por intermédio do Ministério da Justiça, presídios federais para condenados por crimes de competência da Justiça Federal.

## 1.7. Segurança privada

Em relação à segurança privada, as seguintes medidas devem ser adotadas:

a) instituir obrigatoriedade de que o treinamento inicial e a requalificação anual dos vigilantes passem a ser realizados pelas polícias militares, que receberiam pagamento das empresas de segurança por esses serviços;

b) elevar imediatamente de 4<sup>a</sup> série do ensino fundamental para curso fundamental completo (1º grau) o nível mínimo de escolaridade legalmente exigido para o ingresso na profissão de vigilante; implantar programas emergenciais de escolarização (supletivo, telessalas, etc.) para todos os profissionais já em atividade que estejam abaixo do novo piso educacional; estabelecer, juntamente com as entidades representativas de empresários e trabalhadores do setor, um plano de elevação da escolaridade mínima para curso médio (2º grau) completo num prazo determinado e viável;

c) descentralizar e desburocratizar os processos de credenciamento e cancelamento de autorizações para empresas de segurança privada; transferir essa atribuição, assim como a responsabilidade direta pela fiscalização e controle, aos estados e municípios, com clara divisão de tarefas entre os dois níveis de governo, entre outras;

d) apoiar a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o mercado de segurança, incluindo estudos amostrais junto às empresas, aos trabalhadores e aos consumidores, que permitam dimensionar e caracterizar precisamente esse segmento de atividades, hoje praticamente não estudado no Brasil;

e) criar um banco de dados nacionalmente integrado e totalmente informatizado sobre as empresas de segurança, vigilância, transporte de valores e segurança orgânica, que permita cruzar informações de diferentes órgãos governamentais. Além de reunir todos os dados disponíveis sobre as empresas e os trabalhadores, o banco deveria incluir informações sobre armas furtadas/roubadas de firmas e/ou agentes de segurança particular;

f) envolver formalmente as entidades nacionais e regionais representativas dos empresários e dos trabalhadores da segurança privada na tarefa de elaborar e consolidar mecanismos conjuntos de controle da legalidade e qualidade dos serviços particulares de segurança, combatendo as atividades clandestinas e semiclandestinas de segurança privada;

g) convocar e envolver organizações não-governamentais, associações de moradores, associações comerciais, sindicatos, igrejas e outras entidades da sociedade civil para co-responsabilização na atividade de controle e cobrança de prestação de contas dos serviços de segurança privada;

h) regulamentar estritamente a assim chamada “segurança orgânica” (serviços de segurança desenvolvidos por empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para a execução dessas atividades), evitando brechas para que firmas de outros ramos, autorizadas a manter vigilantes apenas para uso próprio, acabem se constituindo em empresas de fachada para a prestação ilegal de serviços de segurança;

i) viabilizar a proibição do segundo emprego dos agentes da segurança pública (policiais federais, civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais) na segurança privada, mediante a garantia de condições de trabalho e salariais dignas (através, por exemplo, do estabelecimento de um salário mínimo nacional para os policiais), o que por sua vez tornaria possível a fiscalização efetiva das empresas de segurança privada pelas agências da segurança pública, assim como evitaria a privatização da segurança pública, promovida pela promiscuidade dos interesses envolvidos em ambos os campos.

## 1.8. Proteção à testemunha

A proteção às testemunhas terá as seguintes iniciativas:

a) criar o Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas, integrado pelos Programas Estaduais e pelo Programa Federal;

b) criar o Conselho do Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas;

c) instituir o Fórum Nacional de Órgãos Executores e do Seminário dos Conselhos Deliberativos dos Programas Estaduais e Federal de Proteção às Testemunhas.

## 1.9. Desarmamento e controle de armas de fogo

A arma de fogo é o principal instrumento de proliferação, agravamento e simbolização da violência. Para combater essa realidade, algumas medidas podem ser adotadas:

- a) implantar Programa de Combate ao Tráfico de Armas;
- b) reformular os procedimentos do Exército na fiscalização e no controle do comércio legal de armas;
- c) restringir a venda de armas e munições aos comerciantes de países vizinhos cuja legislação facilite a venda de armas e munições a civis;
- d) aumentar os impostos sobre as exportações de armas e munições para países vizinhos;
- e) implementar a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre o comércio ilícito de armamentos;
- f) incrementar a cooperação entre os países do Mercosul para combater o comércio clandestino de armamentos e estabelecer Código de Conduta, para os fabricantes da América Latina, em relação à comercialização de armas pequenas e leves;
- g) incrementar o controle sobre os intermediários responsáveis pelas vendas de armas;
- h) estabelecer políticas e campanhas nacionais de desestímulo ao uso de arma de fogo;
- i) revisar a gestão dos estoques de armas das Forças Armadas e das polícias estaduais;
- j) estabelecer cooperação permanente entre a Polícia Federal e as polícias estaduais para incrementar a fiscalização sobre o arsenal das empresas privadas de segurança;
- k) incentivar a destruição sistemática e pública de armas apreendidas;
- l) recadastrar as armas, priorizando: i) anistia das obrigações anteriores, abrindo o cadastramento a toda arma em posse de indivíduos e instituições, desde que se ajustem à nova lei; ii) pagamento de prêmio pelas armas devolvidas ao Estado, estimulando indivíduos e organizações a se ajustarem às limitações da nova lei;
- m) controle estrito sobre a segunda arma dos policiais, inclusive quando eles se desligam ou são expulsos das corporações.

## 2. Âmbito Estadual

No âmbito estadual, também propugnamos pela criação do **Sistema Único de Segurança Pública**, subordinando as polícias civis e militares ao comando do Secretário de Segurança, de tal modo que ambas as instituições atuem de forma integrada, compartilhando rotinas, procedimentos e estruturas, racionalizando a administração dos recursos humanos e materiais. O Sistema Único de Segurança nos estados deve conter os seguintes elementos:

- a) criação do **Conselho de Segurança Pública**, vinculado ao Secretário de Segurança Pública e integrado por representantes da sociedade civil com a finalidade de desempenhar a política de segurança pública;
- b) instituição das **Áreas integradas de Segurança Pública**, dividindo o Estado em circunscrições territoriais;
- c) criação, em cada Área Integrada de Segurança Pública, de **Comissão Civil Comunitária de Polícia**, que reúna os responsáveis das polícias e representantes da sociedade civil;
- d) **unificação** progressiva das **academias e escolas** de formação das polícias civil e militar;
- e) criação de **órgão integrado de informação e inteligência policial**, vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública, conferindo prioridade ao combate ao crime organizado;
- f) instituição de **Corregedoria Única**, integrada por membros das polícias civis e militares, vinculada diretamente ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública e não aos comandos das polícias. Estudar a possibilidade de criação de carreira e formação própria para a Corregedoria;
- g) criação do **Programa Integrado de Saúde Mental** para os integrantes das polícias civil e militar;
- h) estabelecimento de **vencimento mínimo compatível** com a importância e a essencialidade da função policial;
- i) proteção da integridade física do(a) policial;
- j) controle rigoroso do uso da força letal;
- k) reforço dos dispositivos regulamentares que proíbem a ocupação de cargos de confiança ou de direção por policiais sócios ou donos de empresas privadas de segurança;
- l) impedimento de nomeação de policiais que participaram de tortura ou colaboraram com sua prática para cargos de confiança ou de direção;
- m) criação de ouvidorias de polícia autônomas e independentes com atribuição de fiscalização e investigação.

2.1. **Polícia Militar:** qualificação do policiamento preventivo e ostensivo e mudança estrutural, com a

adoção das seguintes medidas:

- a) aplicação do policiamento comunitário, o que implica valorização dos policiais como agentes voltados para a prevenção da violência e do crime, treinados para mediar conflitos e promover a paz, cumprindo e fazendo cumprir as leis e seguindo, fielmente, o gradiente do uso da força, isto é, respeitando os direitos humanos;
- b) mudança dos regulamentos disciplinares das polícias militares;
- c) redução dos graus hierárquicos das polícias militares;
- d) controle rigoroso do uso letal da arma de fogo;
- e) desmilitarização do Corpo de Bombeiros e sua vinculação à Defesa Civil do Estado;
- f) redução do número de policiais militares deslocados para funções administrativas.

2.2. **Polícia Civil:** reforma institucional a partir da transformação estrutural e da articulação orgânica entre as delegacias distritais. As novas delegacias, informatizadas e desburocratizadas, sem carceragens, materializarão novas rotinas, orientadas pelo princípio da pronta resposta ao cidadão, inaugurando o modelo inteligente, capaz de ligar virtualmente unidades policiais e seus respectivos bancos de dados. Elas garantirão pronto atendimento e uma integração interinstitucional, com espaços para Defensoria Pública, Ministério Público, assistentes sociais e Juizado Especial Criminal.

2.3. **Autonomia dos órgãos periciais:** os Institutos de Criminalística e os Institutos Médico Legal devem ser constituídos e organizados de forma autônoma, de tal modo que as ingerências nos laudos produzidos sejam neutralizadas.

2.4. **Reforma estrutural da perícia:** seguindo-se o princípio da descentralização com integração sistêmica, investindo-se na qualificação científica e tecnológica, o que envolve o estabelecimento de parcerias com universidades e institutos de pesquisa. À revalorização material e humana, corresponderá uma nova consciência sobre o papel estratégico da perícia e o compromisso das polícias em respeitar as regras básicas do trabalho pericial, atribuindo-lhe a centralidade indispensável no modelo que privilegia a inteligência investigativa.

2.5. **Desvincular os Departamentos de Trânsito das Polícias Civis.**

2.6. **Estudar alternativas legais que permitam aos delegados não pertencentes à classe da categoria especial exercer as chefias das polícias civis.**

2.7. **Reformular as leis orgânicas das polícias civis dos estados.**

2.8. Implantar, no âmbito estadual, o Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero.

2.9. Criação dos Centros de Referência de Proteção das Minorias: (a) de defesas das crianças e dos adolescentes; (b) de proteção aos idosos; (c) contra o racismo; (d) contra a homofobia – com a finalidade de se constituírem em espaços de elaboração de políticas de segurança para populações alvo. Os Centros de Referência devem discutir os problemas e as alternativas para enfrentá-los, com a participação da sociedade civil e das comunidades locais. Eles devem ser criados para responder às possibilidades e necessidades específicas de cada estado.

## 2.10. Segurança privada

No âmbito estadual, as seguintes medidas deverão ser adotadas em relação à segurança privada:

a) colaborar para a criação de banco de dados nacionalmente integrado e totalmente informatizado sobre as empresas de segurança, vigilância, transporte de valores e segurança orgânica, que permita cruzar informações do Departamento da Polícia Federal (DPF), das Secretarias de Segurança estaduais, da Receita Federal, do INSS, do Cadastro Geral de Atividade Econômica (CAGED), da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), do Diário Oficial, das Juntas de Comércio estaduais e de outras fontes. Além de reunir todos os dados disponíveis sobre as empresas e os trabalhadores, o banco deveria incluir informações sobre armas furtadas/roubadas de firmas e/ou agentes de segurança particular;

b) envolver formalmente as entidades regionais representativas dos empresários e dos trabalhadores da segurança privada na tarefa de elaborar e consolidar mecanismos conjuntos de controle da legalidade e qualidade dos serviços particulares de segurança. A base para essa parceria é o combate às atividades clandestinas e semiclandestinas de segurança privada, combate que atenderia simultaneamente ao interesse público e ao interesse corporativo do segmento legalizado;

c) criar mecanismos legais e transparentes de colaboração entre a vigilância particular e a segurança pública, como parte de programas integrados de controle da criminalidade. Canais de comunicação (rádios, celulares, *pages*, intranets, alarmes conectados a postos policiais, entre outros) e protocolos de troca de informações entre vigilantes e policiais poderiam potencializar os recursos e aumentar a eficácia de ambos os serviços de segurança.

## 2.11. Violência no trânsito

A violência no trânsito deve ser prioridade dos governos estaduais. Dentre as medidas a serem adotadas, destacam-se:

a) treinamento do Batalhão Escolar, de agrupamentos da Guarda Municipal, de professores e administradores de escolas para se tornarem, nas unidades escolares,

- agentes educacionais sobre comportamento no trânsito;
- b) campanha informativa e educativa com a finalidade de reduzir o número de vítimas por acidente;
  - c) fiscalização mais rigorosa e eficaz da circulação do trânsito.

### 3. Âmbito Municipal

No âmbito municipal, as políticas públicas devem ter como **foco prioritário a juventude excluída** e devem se traduzir em programas locais, articulados com as iniciativas federal e estadual, voltados para as seguintes metas, que em seu conjunto representam o desafio de disputar com o narcotráfico, cada jovem, cada menino e cada menina para uma vida saudável, com plena interação social:

- a) garantir a segurança alimentar e a educação nutricional;
- b) aprimorar as condições de saúde, saneamento e habitação;
- c) proporcionar renda mínima;
- d) combater o trabalho infantil e a exploração infanto-juvenil;
- e) qualificar a educação, o combate à evasão, o ensino supletivo e o técnico-profissionalizante;
- f) conscientizar os pais sobre as responsabilidades da paternidade e da maternidade;
- g) difundir informações sobre drogadicção e prover tratamento para usuários;
- h) difundir informações sobre sexualidade, contracepção e prevenção das doenças sexualmente transmissíveis, particularmente a AIDS;
- i) aprimorar o processo de urbanização, democratizando seus benefícios;
- j) criar espaços de lazer nas periferias e áreas populares;
- k) criar espaços apropriados e estimular a difusão do esporte, de práticas culturais e artísticas, sobretudo nas áreas mais pobres.

Os programas orientados para essas metas devem ser integrados, compondo intervenções globais, multissetoriais, ainda que o âmbito de sua aplicação sejam áreas limitadas e que sua expansão seja gradual. Sua originalidade e força potencial residem, exatamente, nessa **integração** e na **unidade sistêmica** que estruturam as iniciativas. Devem ser **sustentáveis** e permanentemente **monitorados**. Devem também envolver a participação das comunidades locais.

No âmbito do Poder Executivo Municipal, as seguintes medidas devem ser adotadas:

- a) constituir um **novo sujeito da gestão pública**, compatível com a nova abordagem da segurança, sensível à sua complexidade, isto é, à natureza multidimensional que requer tratamento multisectorial, integrado e multidisciplinar. O novo sujeito será formado pela **integração, sob comando unificado, de um conjunto**

**estratégico de secretarias municipais e agências públicas** e assumirá a responsabilidade pelo diagnóstico, o desenho de programas tópicos, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas específicas, interagindo com os governos federal, estaduais e com as comunidades locais;

- b) mobilizar mutirão pela paz em **parceria com a sociedade civil**;
- c) instituir **contratos locais de co-gestão**, com o Estado, do programa de segurança;
- d) criar **Comissões Civis Comunitárias de Segurança Pública** com a participação os responsáveis locais pela segurança;
- e) reformular as **Guardas Municipais**, preparando-as para que se tornem agências de novo tipo, capazes de combinar eficiência e respeito aos direitos humanos, gestoras da segurança pública local e operadoras interativas, mediadoras de conflitos, preventivas da violência e da criminalidade;
- f) criar **Centros de Referência de Proteção das Minorias**, nos moldes propostos para os estados;
- g) fiscalizar o ordenamento do trânsito no âmbito municipal;

As mudanças estruturais aqui esboçadas devem se constituir no pressuposto para a concessão do **poder de polícia** às guardas municipais.

## 4. Mudanças Constitucionais

As mudanças mais profundas na segurança pública, que demarcarão o fim do modelo criado nos períodos autoritários exigem o estabelecimento de um **novo marco legal para o setor de segurança**. O Sistema Único de Segurança Pública deve ter como objetivo a criação **paulatina** de uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo, com competências territoriais específicas e delimitadas.

As mudanças constitucionais criadoras do novo modelo das polícias estaduais de ciclo completo são as seguintes:

- a) desconstitucionalizar o tema da segurança pública, conferindo aos estados ampla liberdade institucional e legal para organizarem uma ou mais polícias de ciclo completo. Em decorrência, e para se manter uma unidade orgânico-funcional mínima entre as instituições policiais a serem criadas no país, é necessária a preservação, no texto constitucional, do princípio do ciclo completo da atividade policial, com competência territorial específica e delimitada;
- b) extinguir a Justiça Militar Estadual;
- c) desvincular as polícias militares do Exército, eliminando-se o conceito de força “auxiliar e reserva”, constante no art. 144 da Constituição Federal;
- d) extinguir o indiciamento no inquérito policial;
- e) criar órgãos periciais autônomos e independentes;

- f) criar Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes com poder de fiscalização, investigação e auditoria;
- g) desmilitarizar o Corpo de Bombeiros e desvinculá-lo das polícias militares;
- h) estabelecer vencimento mínimo nacional para as polícias.

## 5. Mudanças legislativas infraconstitucionais

A reformulação da legislação penal e processual penal exigirá um estudo apurado das proposições em tramitação no Congresso Nacional. Preliminarmente, destacamos as seguintes iniciativas:

- a) regulamentação das condições para a criação de uma ou mais polícias estaduais;
- b) regulamentação do vencimento mínimo nacional para as polícias civil e militar dos estados;
- c) criação da **Secretaria de Estado de Segurança Pública**, no Ministério da Justiça, que será responsável pela coordenação da política nacional de segurança pública;
- d) aperfeiçoamento da atribuição constitucional do Ministério Público para o exercício do controle externo da atividade policial, estabelecendo-se diretrizes gerais e específicas para a condução dos trabalhos e das atividades das polícias;
- e) modificação do Código de Processo Penal para que as investigações criminais realizadas pela polícia sejam remetidas diretamente ao Ministério Público;
- f) comunicação imediata e obrigatória, ao Ministério Público, dos delitos graves;
- g) instituição da Investigação Criminal, haja vista que a titularidade investigativa não é atribuição exclusiva da polícia. Ela seria instaurada nos casos mais complexos, mediante requisição do representante do Ministério Público, sempre que este não pudesse formar a opinião delitiva com os elementos trazidos pela Apuração Sumária;
- h) instituição da Apuração Sumária. Por ela, as provas serão colhidas pela polícia no próprio local do fato, de forma mais ágil e menos burocratizada;
- i) instituição da obrigatoriedade, sob pena de suspensão temporária das atividades, de apresentação de relatórios anuais de atividades das empresas de segurança privada, de vigilância, de transporte de valores e de segurança orgânica;
- j) ampliação das exigências legais necessárias à aquisição de armas;
- k) estabelecimento de normas de marcação de armas que facilitem o rastreamento daquelas desviadas para o comércio ilegal.

# Coordenadores

## **Antonio Carlos Biscaia (Coordenador Executivo)**

Professor de Direito Processual Penal da Universidade Cândido Mendes; ex-Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro; foi Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Assessor Jurídico da Comissão Justiça e Paz – Rio de Janeiro.

## **Benedito Domingos Mariano**

Ouvendor-Geral do Município de São Paulo; foi Ouvidor da Polícia do Estado de São Paulo e primeiro Coordenador Executivo do Fórum Nacional de Ovidores; Fundador do Movimento Nacional de Direitos Humanos.

## **Luiz Eduardo Soares**

Foi Assessor Especial para Segurança Pública da Prefeitura de Porto Alegre; professor Licenciado do IUPERJ e da UERJ e professor visitante das Universidades de Columbia, de Pittsburgh, de Virginia, e do Vera Institute of Justice, em Nova York; ex-Subsecretário de Segurança e Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro.

## **Roberto Armando Ramos de Aguiar**

Foi Professor Titular de Filosofia do Direito no Curso de Graduação e no Mestrado em Direito Público do Departamento de Direito da Universidade de Brasília; foi Consultor Jurídico do Governo do Distrito Federal; ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal; ex-Coordenador de Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

**10 - Revisão imediata do atual regime de Progressão Continuada, transformado em promoção automática, por meio de um amplo processo de discussão com todos os atores, inclusive a comunidade, para definir os passos a serem tomados para a superação da atual situação.**

**11 - Redefinir as relações Estado/Municípios com base nos princípios de cooperação, superando a repartição e a competição entre os sistemas e redes de ensino.**

**12 - Estabelecer parcerias Estado/Municípios buscando a universalização do atendimento às crianças de quatro a seis anos de idade. A criança que freqüenta a pré-escola entra no ensino fundamental em condições mais favoráveis.**

**13 - Ampliação da estrutura física da rede para atendimento adequado da demanda e realização de concurso público para contratação de professores, garantindo uma relação adequada professor/aluno na educação básica.**

**14 - Realizar, no primeiro ano de Governo, um debate sobre o ensino médio, técnico de nível médio e profissionalizante, visando definir princípios e diretrizes que venham atender às necessidades do Estado, estabelecendo bases para uma nova legislação.**

**15 - Criação no Estado de São Paulo de Centros Públicos de Educação Trabalho e Cultura, combinando os ensinos médio e fundamental com qualificação profissional.**

**16 - Iniciar a preparação permanente de trabalhadores em educação para o atendimento adequado da modalidade de educação especial.**

**17 - Criar as condições físicas de acessibilidade em todas as escolas estaduais e cooperar com os municípios para que todas as escolas no Estado apresentem condições mínimas de acessibilidade.**

**18 - Avaliação externa anual da educação básica no Estado de São Paulo para identificação e correção de problemas.**

## **7.3 Segurança Pública: Programa de Segurança Pública para o Estado de São Paulo**

### **Diagnóstico**

*Neste ano, por falta de uma política efetiva de Segurança Pública, mais de 12 mil pessoas serão assassinadas no Estado de São Paulo. Há mais de vinte anos, o sistema policial precisa de uma reforma. Mas os governadores que se sucederam neste período nada fizeram: não existe planejamento, gerenciamento, banco de dados funcional, serviço de inteligência adequado, controle de qualidade, combate à corrupção policial, integração entre as Polícias Civil, Militar e Técnico-Científica e tampouco critério para a distribuição de verbas, equipamentos e efetivos.*

*Há décadas que a criminalidade vem crescendo no Estado de São Paulo. Nos últimos sete anos, durante a gestão do PSDB, os índices criminais tiveram uma escalada absurda. Tomemos por exemplo alguns dos crimes que mais assustam a população:*

	<b>1996</b>	<b>2001</b>	<b>DIFERENÇA</b>	<b>%</b>
<b>HOMICÍDIOS</b>	10.447	12.475	2.028	19,4
<b>ROUBOS</b>	123.448	219.601	96.153	77,9
<b>ROUBO VEÍCULOS</b>	47.771	101.768	53.997	113,0
<b>SEQÜESTROS</b>	12	307	295	2.458,0

Constatamos ainda que, durante estes últimos anos, a criminalidade, além de aumentar, também mudou de patamar. A violência criminal aumentou e o crime organizado tomou conta do Estado. Surgiram nas ruas, gangs com metralhadoras, fuzis de alta precisão e outras armas de última geração. Nesse período, também apareceu a organização criminosa intitulada Primeiro Comando da Capital (PCC), que tomou conta dos presídios paulistas. O lado mais conhecido dessa situação de abandono e violência foi o aumento dos casos de seqüestros, que antes atingiam somente os ricos e hoje quase todas as classes sociais. As organizações criminosas ainda são responsáveis pelo aumento do consumo de drogas ilícitas entre a juventude paulista.

A crise na Segurança Pública se manifesta em fatores relativos não somente à organização e estrutura policial, como, principalmente, à falta de equipamentos e à existência de uma cultura operacional ultrapassada e fora dos padrões democráticos.

As instituições policiais do Estado sofrem com a falta de verbas, equipamentos e pessoal. Em razão disso, a população não tem qualidade no atendimento e as funções policiais são prejudicadas, principalmente no que se refere à investigação.

Outro problema grave a ser enfrentado é a absoluta falta de controle da atividade policial, que é hoje uma das grandes causas do mau funcionamento dos órgãos de segurança do Estado, permitindo a proliferação de casos de violência e corrupção praticados por policiais.

A polícia no Estado de São Paulo é composta por cerca de 120 mil policiais, sendo aproximadamente 84 mil militares e 36 mil civis. A Secretaria da Segurança Pública possui ainda cerca de dois mil servidores administrativos.

### Propostas

A criminalidade e a violência não podem ser combatidas apenas pela polícia: elas exigem a elaboração de um conjunto de políticas públicas, que ao buscar a redução da desigualdade social, sejam implementadas em conjunto por todos os órgão do Governo. Nossa meta é diminuir os índices de violência no Estado de São Paulo através da prevenção, da repressão, da investigação e da punição e por meio de políticas públicas elaboradas e implementadas em conjunto com as demais Secretarias, visando à inclusão social e a paz.

As propostas a seguir visam, essencialmente, objetivos como:

- INTEGRAÇÃO DA AÇÃO POLICIAL
- DESCENTRALIZAÇÃO DO COMANDO DA SEGURANÇA PÚBLICA
- CONTROLE DA CORRUPÇÃO POLICIAL E DA VIOLENCIA ILEGAL
- MELHORIA NO ATENDIMENTO E APRIMORAMENTO DA INVESTIGAÇÃO
- PRIORIZAÇÃO DO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E VIOLENTO

## **Integração da Ação Policial**

O primeiro passo é trabalhar para integrar os serviços das polícias. Precisamos criar instâncias superiores que congreguem todas as unidades policiais. Isso possibilitará o uso racional dos recursos e criará mecanismos para que o secretário da Segurança possa intervir efetivamente nas operações, evitando entraves burocráticos.

A proposta ora apresentada baseia-se na idéia de unificar as funções policiais essenciais, de forma a possibilitar uma gestão eficaz do aparato de segurança, impedindo que a rivalidade entre as polícias cause desencontro de informações, ações e serviços. Teremos, na prática, um único comando para toda a Segurança Pública, mas com setores especializados, cada qual cumprindo uma função específica.

Para realizar esta tarefa, a Secretaria será dividida em seis subsecretarias e outros cinco departamentos (PM, PC, SPTC, Bombeiros e DETRAN), cujos chefes serão nomeados diretamente pelo secretário:

**SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO:** responsável pelo planejamento e gerenciamento das políticas de segurança e também pela integração de todo o aparato policial. A Subsecretaria terá como tarefa essencial estabelecer e fiscalizar a implementação de programas de segurança e metas de desempenho a serem seguidos pelas unidades policiais. Para desempenho de sua tarefa, o órgão utilizará os dados produzidos pela Subsecretaria de Inteligência. Esta Subsecretaria terá um nível hierárquico superior às polícias e demais subsecretarias, sendo de responsabilidade do secretário-adjunto.

**SUBSECRETARIA DE INTELIGÊNCIA:** responsável pela gestão da área de informações criminais. O embrião desta Subsecretaria já existe na Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP). A pasta também deverá gerir os cadastros e bancos de dados existentes ou que forem criados, além de manter um setor de análise criminal para produzir informações úteis tanto para a prevenção quanto para a repressão criminal. O órgão também será responsável pela Divisão de Capturas.

**SUBSECRETARIA DE OPERAÇÕES ESPECIAIS:** responsável pelo gerenciamento de crises e pelo comando das forças-tarefa, que serão criadas para combater organizações criminosas e gangs violentas e também para realizar a prisão de indivíduos de alta periculosidade. Essa Subsecretaria coordenará o trabalho de um corpo de policiais treinados para ações especiais; composto, além de outros, pelos atuais integrantes das unidades especiais das polícias, como o GOE, o GARRA, o GATE etc.

**SUBSECRETARIA DE COMUNICAÇÃO:** responsável por todos os órgãos de comunicação, internos e externos, dos quadros da Secretaria. Em um primeiro momento, o subsecretário será responsável pela unificação do CEPOL e do COPOM e pelo compartilhamento das informações e equipamentos.

**CORREGEDORIA:** responsável pela investigação de todos os crimes e infrações disciplinares praticados por policiais de qualquer uma das polícias. O corregedor terá status de subsecretário e responderá diretamente ao secretário da Segurança. A Corregedoria atuará preventiva e repressivamente em todo o Estado, buscando acabar com a corrupção e a violência ilegal praticadas por alguns policiais.

**SUBSECRETARIA DE ENSINO:** responsável pela gestão de todos os cursos de formação e de aperfeiçoamento policial. Em um primeiro momento, o subsecretário será responsável pela unificação dos órgãos de ensino existentes nas polícias e pela modernização e unificação dos currículos.

*Outras duas mudanças inadiáveis e que envolvem a estrutura de comando da Secretaria da Segurança Pública são:*

- *separação do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar, subordinando-o diretamente ao secretário;*
- *separação completa do DETRAN da Polícia Civil.*

*Essas mudanças têm os seguintes propósitos: diminuir o gigantismo burocrático de ambas as instituições, propiciar a especialização tanto dos bombeiros quanto dos funcionários do DETRAN e facilitar o relacionamento com as Prefeituras e com as parceiras do Estado nas duas atividades. No caso específico do DETRAN, todos os funcionários de carreiras policiais, que lá exercem suas funções, passarão a exercê-las diretamente na Polícia Civil.*

*A Secretaria contará com um Conselho Superior de Polícia, composto pelo secretário, pelo secretário-adjunto, pelos subsecretários e pelos chefes da Polícia Militar, da Polícia Civil, da Polícia Técnica, dos Bombeiros e do DETRAN. Esse Conselho será responsável pela elaboração da política de segurança do Estado.*

### ***Descentralização do Comando da Segurança Pública***

*Com a finalidade de atender as diferentes demandas das diversas regiões do Estado, o comando operacional da Segurança Pública será descentralizado. Na prática, isso significa criar comandos unificados para as polícias em cada uma das regiões do Estado.*

*Entre outros benefícios, essa descentralização do comando possibilitará a participação da sociedade civil organizada e do poder público Municipal na elaboração e no controle das políticas públicas de Segurança.*

*Para tanto, também serão adotadas as seguintes medidas em cada uma das regiões:*

- *disponibilizar para os chefes das polícias regionais os instrumentos necessários às ações mais eficazes, como autonomia financeira, administrativa e operacional, obedecendo as políticas de segurança determinadas pelo secretário e pelo Conselho Superior de Polícia;*
- *possibilitar maior participação das Prefeituras na formulação das políticas públicas de Segurança com a criação de Conselhos Regionais de Segurança, presididos pelos chefes de polícia e compostos por seus principais auxiliares e pelos prefeitos de cada região; dar apoio à criação de Conselhos Municipais de Segurança;*
- *reformular os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), de forma a garantir a efetiva participação da população;*
- *aperfeiçoar o policiamento comunitário, que foi implantado de forma incompleta e não é suficiente para melhorar a integração entre a população e a polícia;*
- *sincronizar o trabalho das polícias com o das Guardas Municipais;*
- *Rever os critérios de distribuição de efetivo para cada região, levando em conta o tamanho da população, os índices criminais e a área territorial.*

### ***Controle da Corrupção Policial e da Violência Ilegal***

*Para se garantir a eficiência da atuação policial priorizaremos o combate aos policiais corruptos, que usam a violência ilegal para intimidar a população. Essa também é uma forma de garantir que os bons policiais possam exercer suas funções com dignidade.*

Com essa finalidade, será criada uma única Corregedoria, conforme já mencionado, e serão adotadas as seguintes medidas:

- ampliar as atividades da Corregedoria, de forma que ela não se limite a atuar após ter recebido queixas da população, antecipando-se na busca de policiais corruptos;
- diminuir o trâmite burocrático, de forma que o policial desonesto possa ser demitido mais rapidamente;
- aprimorar a Ouvidoria da Polícia, dotando-a de orçamento próprio e competência investigativa, enfatizando o controle da letalidade e da corrupção policial, além de informar a população como contatar o órgão para denunciar maus policiais;
- implementar rigorosos mecanismos de controle das armas adquiridas, portadas e utilizadas por policiais;
- reduzir a discricionariedade do policial nas ações que envolvam conflito, mediante a padronização de procedimentos específicos;
- cadastrar, no prontuário e/ou ficha funcional de cada policial, as armas particulares por eles adquiridas. Nem sempre as armas da instituição são apenas utilizadas nas ações policiais.
- relatório obrigatório sobre uso de arma de fogo, onde os policiais terão de descrever detalhadamente as circunstâncias das ocorrências com vítimas fatais;
- monitorar as viaturas, via satélite e GPS, impedindo que policiais as usem para atendimentos particulares.

### **Aprimoramento da Investigação Policial**

Aprimorar a investigação é fundamental, mas não é uma mudança que pode ser feita de imediato. Depende de uma série de ações continuadas para capacitar os policiais, devendo ser iniciadas no dia 1º de janeiro de 2003. Depende também da criação de mecanismos que aumentem a confiança da população na polícia, como a melhora no atendimento do cidadão quando busca auxílio policial.

Para aumentar a eficácia no combate ao crime organizado será introduzido nos cursos das academias de polícia um treinamento específico para infiltração em organizações criminosas. A partir disso, a Subsecretaria de Inteligência terá condições para promover infiltrações nas organizações criminosas, que deverão ser revestidas de caráter absolutamente sigiloso e acompanhadas pela corregedoria. A Subsecretaria de Inteligência organizará um núcleo de inteligência e um núcleo operacional: o primeiro, composto por especialistas, selecionará e analisará as informações, o segundo, recolherá informações e será aparelhado por moderna tecnologia eletrônica, principalmente para promover escuta de ambiente.

A criação da Subsecretaria de Inteligência é a principal medida a ser tomada. Ela irá produzir informações necessárias para que o policial, na ponta da linha, possa conduzir com êxito qualquer tipo de investigação, desde um simples furto até um caso mais grave, como homicídio ou seqüestro. Dentro dessa Subsecretaria criaremos um setor de análise criminal, constituído por especialistas no combate à lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, seqüestros, etc., para juntar e analisar as informações existentes a fim de que possam ser usadas pelos responsáveis pelas investigações.

## *Outras providências se fazem necessárias:*

- *criar banco de dados informatizado, de antecedentes criminais, à disposição das polícias, do Ministério Público e do Judiciário. O banco de dados deve conter toda a ficha criminal do indivíduo, as informações básicas atualizadas (Estado civil, nome do cônjuge, endereço, amigos, emprego, etc.) e a foto digitalizada.*
- *Criar outros arquivos informatizados, com informações essenciais para a investigação, tais como: modus operandi, impressões digitais de criminosos (Monodactilar Criminal), quadrilhas etc.*
- *Formar equipes nos distritos policiais para investigar, com exclusividade, crimes de autoria desconhecida, principalmente os mais graves. Essas equipes sairiam a campo tão logo a notícia do crime chegasse à unidade policial e só retornariam quando todas as informações relevantes fossem obtidas e todas as possíveis pistas fossem investigadas. Essas equipes não teriam horário pré-estabelecido para encerrar os turnos de trabalho, os quais se encerrariam quando as pistas iniciais fossem checadas, recebendo remuneração extraordinária do Estado.*
- *Requalificar e dar formação continuada aos investigadores para que no exercício de suas funções não dependam apenas de informantes.*
- *Sincronizar o trabalho da polícia preventiva e da investigativa para que ambas troquem informações no local do crime. Atualmente, a Polícia Militar e a Civil muitas vezes nem se comunicam, como por exemplo, em um local de homicídio.*
- *Fortalecer o “Disque-Denúncia” e outras iniciativas da sociedade civil organizada, a fim de obter informações para o combate ao crime.*
- *Criar o serviço de controle de qualidade da atividade policial.*
- *Adotar o pagamento de horas extras para policiais que tenham de ficar além do horário normal atendendo ocorrências. Isso evitaria a interrupção das investigações.*
- *Criar Forças-Tarefa que incluam as polícias, o Ministério Público, a Secretaria de Finanças e outros órgãos para combater o Crime Organizado. Essas Forças deverão atacar as grandes organizações criminosas em todo o Estado e serão comandadas pela Subsecretaria de Operações Especiais.*
- *Ampliar o registro de crimes através da INTERNET.*
- *Separar o IIRGD da Polícia Civil, levando-o para a Superintendência da Polícia Técnico-Científica, já que o trabalho lá realizado é puramente técnico.*
- *Priorizar a Polícia Técnico-Científica, investindo em equipamentos, recursos humanos, convênios com universidades, requalificação e formação continuada para os seus servidores.*
- *Apressar os laudos técnicos, que atualmente demoram demais, atrapalhando as investigações.*
- *Tratar os plantões como unidades policiais especiais, que propiciem às vítimas e às testemunhas atendimento imediato e cortês. O tempo de permanência das vítimas e das testemunhas nos plantões policiais deve ser o menor possível.*
- *Dotar os plantões de recursos humanos e materiais suficientes, tais como: sala para autoridade policial, cartório para lavratura de autos de prisão em flagrante delito, cartório para lavratura de BOs, sala para investigadores, sala para psicólogo e para assistente social, banheiros, sala de espera com telefone, sala de reconhecimento.*

## Priorização do Combate ao Crime Organizado e Violento

Tendo em vista que várias modalidades de crime tomaram conta do Estado, a Secretaria da Segurança Pública precisa estabelecer prioridades para a ação policial. Apesar da importância de combatermos, cotidianamente, crimes e delitos comuns, esforços extraordinários serão concentrados nos crimes que mais amedrontam a população. Ao estabelecermos as prioridades, almejaremos dois resultados: tirar das ruas os criminosos com maior potencial de periculosidade e aumentar a sensação de segurança da população.

Os cinco crimes abaixo relacionados são, no nosso entender, os que mais afligem a população e estão apresentados em ordem de prioridade:

**PORTE ILEGAL E TRÁFICO DE ARMA** – O uso de armas ilegais é a base dos crimes violentos. Elas são utilizadas em praticamente todos os roubos e seqüestros, e em mais de 90% dos homicídios. Desta forma, priorizar o combate ao porte ilegal implica reduzir os índices de todos os crimes violentos. Várias medidas irão diminuir o uso ilegal de armas, como: realização de blitz em bares e locais públicos visando a apreensão de armas e a prisão de seus portadores; atualização e aprimoramento do cadastro de proprietários de armas; diminuição dos pontos de venda de armas; controle eficiente das armas apreendidas, visando evitar seu retorno às mãos de criminosos; mapeamento das rotas de entrada de armas ilegais no Estado e parcerias com a Polícia Federal para combater o tráfico de armas.

**HOMICÍDIOS** – A proteção à vida deve ser a principal meta de uma política de Segurança Pública. A forma mais eficaz para diminuir o número de assassinatos é dotar todas as regiões de equipamentos e técnicas eficazes para investigar os homicídios, identificar os matadores e prendê-los. Atualmente, o setor que mais oferece resultados é o Departamento de Homicídios da Polícia Civil. A idéia é disseminar o conhecimento que os policiais especializados possuem por outras regiões, fazendo com que o nível das investigações melhore significativamente em todo o Estado. Cada região teria o seu setor de homicídios, composto por policiais especializados. Outra medida importante é criar Forças-Tarefa, constituídas por policiais civis e militares e por promotores públicos para atuar contra grupos organizados de matadores, principalmente nas regiões mais violentas do Estado, como, por exemplo, a zona Sul da Cidade São Paulo.

**ROUBOS A MÃO ARMADA** – É o crime mais comum e um dos mais violentos, atingindo igualmente ricos e pobres. Para diminuir as ocorrências de roubo, a principal medida é a intensificação do patrulhamento em áreas de risco, feito de forma planejada, com base no mapeamento criminal, que indicará os locais e horários em que ocorrem os crimes. Além disso, é necessário qualificar a investigação, de forma a coibir a ação das quadrilhas especializadas como, por exemplo, as de roubo de veículos ou de carga.

**NARCOTRÁFICO** – É o crime que mais desorganiza a sociedade, sendo suas vítimas geralmente os jovens. O tráfico também é responsável por muitos dos homicídios, seja pela cobrança de dívidas ou pela disputa por pontos de venda. A principal medida é sanear os órgãos envolvidos no combate ao tráfico. Não será mais permitida a presença de policiais suspeitos de corrupção, tráfico ou uso de drogas. A segunda medida é trabalhar em cima de informações produzidas pela Subsecretaria de Inteligência no sentido de identificar quadrilhas e rotas de ingresso das drogas no Estado. A política de repressão se baseará na identificação e na prisão das quadrilhas - do chefe a pequenos traficantes - e não na mera apreensão da droga, que pode produzir manchetes, mas não diminui a prática criminosa. Também será priorizada a ação nos locais onde impera a lei do tráfico, impedindo que traficantes substituam o poder público.

**SEQÜESTRO** - É o crime que mais cresceu nos últimos anos, atingindo cada vez mais as diferentes camadas sociais, principalmente desde que se popularizou o chamado seqüestro relâmpago. Na prática, o crime de seqüestro será enfrentado com as mesmas medidas que usaremos para conter o tráfico e o roubo: identificação das quadrilhas, mapeamento dos locais de ocorrência e utilização de informações produzidas pela Subsecretaria de Inteligência.

### **Outras Mudanças Necessárias**

Propiciar maior transparência e controle social dos índices da criminalidade.

- Valorizar a carreira e recuperar a auto-estima dos policiais.
- Implantar o serviço único de saúde mental para todos os policiais e rever o PROAR.
- Adquirir coletes à prova de balas em número suficiente para que sejam distribuídos aos policiais com carga individual.
- Padronizar os plantões policiais de forma que não apenas se estabeleçam privilégios para alguns, deixando a maior parte do trabalho para outros, como também possibilite o controle do cumprimento dos horários de trabalho.
- Fomentar uma atuação conjunta entre os diversos atores responsáveis pela Segurança Pública: Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público.
- Impedir o acesso aos cargos de confiança (chefias) por parte de policiais cujos parentes próximos (filhos, pais ou cônjuges) sejam proprietários de empresas de segurança privada.
- Capacitar os agentes de segurança para o atendimento aos casos de violência doméstica, de gênero, contra a infância e a juventude e aos crimes raciais - incluir esses temas no currículo da academia de formação dos policiais e criar mecanismos que permitam diagnosticar e conhecer a magnitude destes tipos de violência.

### **Administração Penitenciária**

#### **Diagnóstico**

##### **Total de Estabelecimentos Prisionais: 91 (janeiro/2002)**

- ✓ Das 86 penitenciárias, apenas quatro são femininas e não existe qualquer previsão de construção de estabelecimentos destinados às mulheres.
- ✓ Total de presos: 100 mil (fevereiro de 2002):
- ✓ 69 mil na Secretaria de Administração Penitenciária;
- ✓ 31 mil na Secretaria de Segurança Pública (DPs e Cadeias Públicas);
- ✓ 11. 100 presos em DPs da Capital.
- ✓ Existem 127 mil mandados de prisão aguardando cumprimento.

##### **Déficit de vagas (janeiro/2002)**

- ✓ Vagas disponíveis: 76.186
- ✓ População Carcerária: 98.405
- ✓ Déficit de 22.219 vagas.

do CPChoque, ou seu representante legal providenciará o isolamento da área nos termos desta Resolução.

Art. 9º A fase inicial é encargo específico da Polícia Civil, como polícia judiciária, que assumirá a totalidade da direção das negociações.

Art. 10. Resultando infrutíferos todos os meios sutórios e exaurindo-se as negociações por ofensiva de preservação da ordem pública, comandará à totalidade da operação, decidindo quanto à oportunidade, conveniência, forma e procedimento operacionais.

Art. 11. Culminando a ocorrência com eventuais prisões, os respectivos presos ficarão, imediatamente sob custódia da equipe do GER, que os encaminhará, salvo as exceções legais, ao DHAC para as devidas providências, inclusive a lavratura do auto de prisão em flagrante, se for o caso.

Art. 12. O des cumprimento dos termos desta Resolução implicará em responsabilidade disciplinar, a ser apreciada pelos órgãos competentes, podendo ensejar punições rigorosas aos integrantes da Polícia Civil e da Polícia Militar.

Art. 13. O Delegado Geral de Polícia e o Comandante Geral da Polícia Militar disciplinarão, no âmbito da Polícia Civil e da Polícia Militar, respectivamente, a presente normatização mediante Resolução.

Art. 14. A presente Resolução regula integralmente a matéria de que tratava a Resolução SSP-52, de 17 de julho de 1989, entrando em vigor na data de sua publicação.

**RESOLUÇÃO SSP-52, DE 17 DE ABRIL DE 1990<sup>\*\*</sup>**

*Disciplina as atividades do Grupo Especial de Resgate da Polícia Civil e do Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Militar (GATE), disciplinando pela oportuna Resolução SSP-52, de 17 de julho de 1989, sujeito que algumas atribuições devam ser ajustadas e Ingerências afastadas, resolve:*

Art. 1º Atribuir conjuntamente ao GER e ao GATE, respectivamente, Grupo Especial de Resgate da Polícia Civil e Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Militar, o atendimento de ocorrências com reféns, nos termos da presente Resolução.

Art. 2º Até a chegada do GER e do GATE, a responsabilidade pela ação policial caberá ao Delegado de Classe mais elevada e ao Oficial da Polícia Militar de maior patente no local, observadas as normas desta Resolução.

Art. 3º A comunicação da ocorrência recebida pelo CEPOI, deverá ser imediatamente retransmitida ao GER e ao COPOM, ao passo que, recebida pelo COPOM, será também retransmitida ao GATE e ao CEPOL.

Art. 4º A Polícia Militar, através do GATE, providenciará o imediato isolamento da área de operações, mediante o emprego de cavaletes, cordas ou outros meios necessários, sendo expressamente vedada a entrada de terceiros, policiais civis e militares estranhos à operação e da imprensa dentro do perímetro de segurança.

Parágrafo único. A vedação contida neste artigo tem por finalidade exclusiva a salvaguarda da integridade física e da vida das pessoas não envolvidas diretamente na operação, implicando o seu desatendimento em crime de desobediência ou falta disciplinar.

Art. 5º O Comandante do Policiamento de Choque e o Delegado de Polícia Diretor do DEIC manterão no local o contingente necessário ao bom desempenho da missão, fazendo retornar as suas atividades normais os demais policiais militares e civis.

Art. 6º As equipes do GER e do GATE deverão aproximar-se do local com a máxima discrição, sem o porte ostensivo de equipamentos especiais.

Art. 7º Sómente participarão das operações o GER e o GATE, restando proibido o emprego efetuadas pelo Delegado de Polícia Diretor do DEIC e pelo Comandante do CPChoque ou seus representantes legais presentes ao local.

Art. 8º Ao chegar ao local da ocorrência o Delegado de Polícia Diretor do DEIC ou seu representante legal assumirá ou manterá de imediato a direção das negociações, enquanto o Comandante

\*\* Publicada no Boletim da SSP, de 17 de abril de 1990.



ASSINE

BATE-PAPO

BUSCA

CENTRAL DO ASSINANTE

E-MAIL

SHOPPING UOL

ÍNDICE F

# FOLHAONLINE

## COTIDIANO

Em cima da hora

Brasil  
Mundo  
Dinheiro  
Cotidiano  
Esporte  
Ilustrada  
Informática  
Ciência  
Educação  
Galeria  
Manchetes  
Especiais  
Erramos  
**BUSCA**

**Buscar****CANAIS**

Almanaque  
Ambiente  
Em Ação  
Equilíbrio  
FolhaNews  
Folhinha Online  
Fovest  
Guia da Folha  
Horóscopo  
Ooops!  
Pensata  
Sinapse  
Turismo

**SERVIÇOS**

A cidade é sua  
Arquivos Folha  
Banking  
Classificados  
Fale com a gente  
Folha Online Móvel  
FolhaShop  
Loterias  
Mapas  
Sobre o site  
Tempo

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u47288.shl>

08/03/2002 - 05h55

### Ação na favela Pantanal buscou mostrar "poder" da Polícia Civil

da Folha de S.Paulo

A maior blitz da história da Polícia Civil de São Paulo, realizada ontem na favela Pantanal (zona sul da cidade), serviu principalmente como demonstração de força contra o crime organizado.

A interpretação é do secretário-adjunto da Segurança Pública, Marcelo Martins de Oliveira. "A operação serviu muito mais para mostrar o poder de articulação da Polícia Civil", afirmou.

A megablitz foi organizada pela Demacro (delegacia da região metropolitana) e não utilizou a Polícia Militar nem o pessoal do 98º Distrito Policial (Jardim Miriam), de cuja jurisdição faz parte a favela Pantanal.

De acordo com o secretário-adjunto da Segurança, a integração "não foi necessária".

A megaoperação da Polícia Civil ocorreu dois dias depois de uma outra feita pela Polícia Militar na rodovia senador José Ermírio de Moraes, a Castelinho, em que 12 membros do PCC (Primeiro Comando da Capital) foram mortos.

Segundo o secretário-adjunto, não há rivalidade entre as duas forças. "As duas polícias estão trabalhando em conjunto, isso é inquestionável", afirmou.

Durante a operação da PM, na terça-feira, não houve participação de policiais civis. Ontem, nenhum policial militar acompanhou a megablitz da Polícia Civil.

**Equívoco**

"Nada justifica uma operação desse tamanho", afirma o coronel José Vicente, do Instituto Fernand Braudel. Segundo o estudioso de segurança, a megablitz é "equivocada" numa série de aspectos", desde a "quantidade excessiva" de homens até a função investigativa da Polícia Civil.

"Você coloca ordem num local complexo, que tem problemas crônicos de violência, com uma atitude cotidiana, e não com uma operação eventual", afirmou.

A opinião é reiterada pela líder comunitária Maria de Lourdes Brito Cordeiro, que dirige uma creche para 300 crianças a 100 metros de um imóvel que servia de base para a quadrilha que sequestrou o prefeito de Santo André Celso Daniel. "Nunca impedimos a polícia de entrar aqui." (ID)



Pedr  
Terapi  
Recup

Folh  
Assine  
super

Baby  
R\$ 13  
preço

Farm  
Neutr  
200MI

Futu  
Athlor  
64bits

Joias  
Jóias  
nosso

Criog  
Banc  
Célula

Star  
Comp  
promc

Vide  
Apare  
VMP7

Mane  
7 dias  
Cadas

CURS

09/09/04

Parágrafo 2º - 20, da L. 8-2-92

O Delegado Geral da Polícia, considerando que os integrantes da Polícia Civil e da Polícia Militar devem, no desempenho da atividade-fim, manter estreita colaboração e relacionamento harmônico;

considerando, ainda, que no exercício da defesa social, pelas Instituições Policiais, deve prevalecer o espírito de sábia colaboração sobre quaisquer interesses corporativos.

### **RESOLVE:**

Artigo 1º — No atendimento de ocorrência policial, em que estiver envolvido o qualquer título, policial militar, devem ser rigorosamente observadas pelo policial civil, sob pena de responsabilidade, as seguintes normas procedimentais:

- I — NO local da ocorrência:

  - a) solicitar, com urbanidade e respeito, a identificação do policial militar envolvido;
  - b) evitar, a qualquer pretexto, ato de coerção física ou intimidância verbal, na abordagem do envolvido, bem como a presença de pessoas estranhas à ocorrência;
  - c) proceder, se absolutamente necessário à segurança própria e à de corgelhos, a revista pessoal, de maneira reservada, apreendendo armas e demais objetos, de interesse à investigação policial;
  - d) evitar a utilização de algemas, bem como a condução em encapuzamento na viatura policial, comumente designado a presos;
  - e) agir com especialdade, evitando desentendimento e críticas públicas às ações ou atitudes dos policiais militares;
  - f) açãoar, de imediato, se as circunstâncias exigirem, o Delegado de Polícia na área, que manterá contato com o Oficial PM em serviço, para as providências legais decorrentes;

II — Na Delegacia de Polícia:

  - a) se a ocorrência trairá da prática de infração de natureza militar, deverá ser determinado pela Autoridade Policial o correspondente registro no IPM, seguindo as medidas atinentes à Polícia Judiciária, observadas as normas processuais vigentes;
  - b) havendo divergência quanto à natureza da ocorrência, deixa a Autoridade Policial que tiver competência para decidir sobre a mesma, julgar da conveniência da instauração de procedimento da Polícia Judiciária, ainda que de forma concorrente com medidas afins que venham a ser adotadas na área de Polícia Judiciária Militar;
  - c) caso o Delegado de Polícia, em despacho fundamentado, decide-se pela não instauração de Inquérito Policial, deverá comunicar a lavratura de Boletim de Ocorrência, nele fazendo constar a existência ou não do Inquérito Policial Militar (IPM), ou procedimento de outra natureza, afeto à milícia;
  - d) os registros imediatos que o Oficial PM em serviço tiver que elaborar, poderão ser realizados na Delegacia de Polícia, em dependência indicada pela autoridade Policial.

1) o Delegado de Polícia e o Oficial PM, se necessário, fornecerão cópias dos registros que efetuarem, facilitando a troca de elementos probatórios que possibilitem a agilização dos respectivos procedimentos.

III — Quantos de realização de operações ou diligências podem ser civilis de Paulo.

- a) comunicação das atividades aos competentes Comandos da Polícia Militar situadas na área, visando o necessário entendimento e apoio para o êxito dos trabalhos;
  - b) solicitar e fornecer informações aos Comandantes das unidades da Polícia Militar, observando o nível de relacionamento, para melhor planejamento das ações;
  - c) buscar ao máximo possível a integração de recursos humanos, materiais e demais procedimentos possíveis de auxiliar no desempenho das tarefas.

polícias, instaurando os serviços, especializações e modalidades de policiamento, objetivando tornar a ação policial mais racional e efetiva.

Artigo 27. — Os Delegados de Polícia Titulares de Delegacias Especiais, os Delegados de Polícia de Município e de Distritos Policiais devem manter freqüentes e periódicos contatos com o Comando Policial Militar da área, visando a intensificação de esforços e aprimoramento da convivência entre as Polícias Civis e Militares, na consciência de que do equacionamento e solução dos problemas emergenciais.

**Artigo 5º** Ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente a Portaria DGP nº 10 de 8 de junho de 1990.

[O INSTITUTO](#) | [QUEM É QUEM?](#) | [PUBLICAÇÕES](#) | [PESQUISADORES](#) | [GUEST BOOK](#) | [ENGLISH](#)

## ARTIGOS DE IMPRENSA

### A polícia não policia

**A Polícia Militar e a Civil têm em comum fugir do trabalho de base, o trabalho da rotina do policiamento nos bairros**

**Roberto Pompeu de Toledo**



Foto: Claudio Rossi

**"A banda da PM de São Paulo tem mais de 600 homens. E deve haver mais policiais florestais em São Paulo do que na Amazônia inteira"**

Como é de rotina em época de Carnaval, as maiores cidades brasileiras conheceram, nas últimas semanas, uma escalada de crimes. É a ocasião em que volta com mais força a eterna questão de qual seria a causa da violência. Pobreza? Desemprego? O coronel da Polícia Militar de São Paulo José Vicente da Silva Filho, hoje reformado e voltado ao estudo das questões de segurança pública, prefere enfatizar outro fator: a própria polícia. Ou, por outra, a polícia que trabalha dentro de estruturas viciadas e com métodos errados e, ao não dar conta da missão, tem enorme responsabilidade na violência endêmica que vitima o país.

O coronel José Vicente, de 52 anos, acumula cursos e viagens de observação no exterior. Nos dois primeiros anos do governo Covas, em São Paulo, trabalhou com o secretário de Segurança, como coordenador entre as polícias Civil e Militar. Hoje, é pesquisador para a área de segurança pública do Instituto Fernand Braudel, órgão dedicado a estudos econômicos e sociais, com sede em São Paulo, para o qual realizou um trabalho cujos temas principais são aqui abordados.

#### **Veja — Qual a razão principal da ineficiência da polícia?**

**Coronel Vicente** — É haver duas organizações para realizar o mesmo serviço, a Polícia Militar e a Polícia Civil. E, pior, duas organizações que possuem meios diferentes, regras diferentes de trabalho, formação profissional diferente, princípios organizacionais e valores diferentes. Inclusive não mencionam uma à outra em suas normas próprias. O que elas têm em comum é algo negativo. Em

nenhuma das duas, valoriza-se o trabalho policial comum, nos bairros.

**Veja — Não existe, no mundo, tal dualidade?**

**Coronel Vicente** — Na França há a Polícia Nacional e a Gendarmerie. Mas a Polícia Nacional opera nas grandes cidades e a Gendarmerie, nas pequenas e as duas, onde operam, cumprem o que se chama de "ciclo completo" — tanto prendem quanto fazem o trabalho de delegacia. No nosso caso as duas operam no mesmo espaço e a função de uma termina onde começa a da outra. Isso é fonte de confusão e rivalidade.

**Veja — Por que o senhor diz que em nenhuma das duas se valoriza o trabalho policial comum?**

**Coronel Vicente** — Tome o caso das polícias militares. Elas adotam um estilo militar de organização. Portanto, têm seus rituais militares: os uniformes e as medalhas, os corneteiros, a banda, o treinamento militarizado, o capelão. São estruturas que aos poucos fazem com que se esqueça que há uma obrigação policial a cumprir. Aprende-se logo, mesmo, nas PMs que, quanto mais longe do policiamento, melhor para a carreira.

**Veja — Fora do policiamento faz-se o quê, nas PMs?**

**Coronel Vicente** — Elas possuem muitas estruturas de fuga. Algumas essenciais, como o Corpo de Bombeiros e a Polícia Rodoviária, outras nem tanto, ou pelo menos não da forma como estão dimensionadas, como a Polícia Florestal de São Paulo, que tem mais de 2.000 homens. Deve haver mais polícia florestal em São Paulo do que na Amazônia inteira. A banda da PM de São Paulo tem mais de 600 homens. Há ainda, em todos os Estados, uma Casa Militar junto aos governadores. Ora, Casa Militar cabe na Presidência, entre cujas funções está a defesa do país.

**Veja — Quantos policiais militares, em São Paulo, estão fora da atividade de policiamento?**

**Coronel Vicente** — Incluídos os guardas de presídios e cadeias, seguranças da Assembléia Legislativa e tribunais, são mais de 20.000. Quase um quarto da corporação de 85.000 homens. Além de uma estrutura pobre, desprestigiada, desmotivada, descomandada — como demonstrou o caso da favela Naval —, sofremos de enorme desvio de ativos.

**Veja — Por que o episódio da favela Naval, em que policiais militares mataram uma pessoa e espancaram outras, foi expressão de falta de comando?**

**Coronel Vicente** — Diadema, onde fica a favela Naval, é, há uns dez anos, uma das duas ou três cidades mais violentas do Estado de São Paulo. Em 1997, quando houve o episódio da favela Naval, havia lá mais de oitenta homicídios por 100 000 habitantes. Em 1998, esse número passou para 100, enquanto a média da capital de São Paulo era de cinqüenta. Um local tão endemicamente violento deveria ter recebido tratamento especial. Quando se detecta um problema, a obrigação é enfrentá-lo, seja em que atividade for. Que acontece, entretanto, na Polícia Militar? Pegam-se os oficiais de pior currículo para cuidar desses lugares. Você é ruim, então o ponho num lugar ruim. É uma punição.

**Veja — Em Diadema o comandante estava lá punido?**

**Coronel Vicente** — Estava. Toda a cultura da corporação vai no sentido de valorizar as atividades

<http://www.braudel.org.br/imprensa/artigo7.htm>

09/09/04

que não são de policiamento. Os piores oficiais, os desapadrinhados e aqueles que não encontraram lugar na corte, na casta superior, é que vão para o policiamento. A PM trabalha com incentivos invertidos. Seus integrantes têm estímulos para ficar fora do policiamento. Ficar nele significa punição.

**Veja — A lição de Diadema não foi aproveitada, no sentido de concluir que, quanto mais conflagrada a área, mais competentes têm de ser os encarregados dela?**

**Coronel Vicente** — Não. Na verdade, você só corrige algo quando reconhece os erros, e a polícia não reconhece os seus. Nas promoções ocorridas em maio e agosto de 1998, em São Paulo, tivemos 95 promovidos, por merecimento, a capitão, major e tenente-coronel. Destes, só cinco serviam nos batalhões de policiamento da Grande São Paulo, a área mais crítica do Estado. Sistematicamente, as promoções por merecimento contemplam só 10% de oficiais do policiamento de base. O resto vem da burocracia e das áreas especializadas.

**Veja — O senhor disse que também as polícias civis não valorizam o trabalho de policiamento. Como se manifesta o fenômeno nelas?**

**Coronel Vicente** — A organização é totalmente diferente. Enquanto as PMs adotam um padrão militar, as polícias civis seguem um estilo judiciário. A Polícia Civil seleciona os delegados da mesma forma que são selecionados os juízes e promotores — em concursos dos quais participam bacharéis em direito. Há uma pressão contínua, por parte dos delegados, para ser incluídos nas carreiras jurídicas. É mais nobre e mais rentável. Com isso vão se afastando da atividade principal da carreira policial, ou seja, dos problemas policiais.

**Veja — Em seu estudo para o Instituto Fernand Braudel, o senhor cita que em 1997, na cidade de São Paulo, só 2,5% dos casos de autoria desconhecida foram resolvidos pela Polícia Civil. Estamos diante de uma polícia investigativa que não sabe investigar?**

**Coronel Vicente** — Esse dado foi anunciado pelo próprio diretor de planejamento da Polícia Civil de São Paulo, delegado Alberto Angerami. A Polícia Civil escusa-se dizendo que não tem recursos, mas vejamos. Nas polícias ao redor do mundo, o pessoal voltado para a investigação costuma representar 15% dos efetivos. Em São Paulo, a Polícia Militar tem 85.000 homens e a civil, 35.000, perfazendo 120.000 homens. Os 35.000 policiais civis são portanto 30% do total — o dobro do padrão mundial. Conclui-se que falta de pessoal não é o problema. Seria falta de viaturas? Os governadores costumam apresentar como grande feito a compra de viaturas. Compram um monte e aí acontece aquela cerimônia — o governador presente, os delegados, e as viaturas passando. Todas de sirene ligada. Você já viu polícia de investigação trabalhar com sirene? E com carros onde está escrito "Polícia"? Só em anedota.

**Veja — Por que um índice tão baixo de resolução?**

**Coronel Vicente** — O primeiro motivo é que ninguém cobra nada. E não cobra porque não há a fixação de serviços a ser executados, nem de objetivos a ser alcançados. Se não há objetivos, não há por que analisar os problemas da área, ir atrás das soluções. Não se sente nenhuma responsabilidade por nada. Como a polícia já adota uma postura de reagir em vez de agir, ou seja, ficar esperando que alguma vítima apareça, em vez de trabalhar para evitar que haja vítimas, então essa rotina de irresponsabilidade e ineficiência só é quebrada quando o policial, por característica própria de personalidade, é consciente de seu trabalho e quer fazê-lo direito.

**Veja — Existem esses profissionais?**

**Coronel Vicente** — Existem. Há um delegado, no bairro de Santo Amaro, Domingos Paulo Neto, que faz há quatro anos um trabalho extraordinário. O prêmio que recebeu, recentemente, foi a transferência para sua delegacia de um grupo de 28 policiais punidos.

**Veja — O senhor diz que a polícia não é eficiente porque não é cobrada. Quem deveria cobrar?**

**Coronel Vicente** — Em primeiro lugar, as autoridades, quer dizer, os secretários de Segurança, os governadores. Em segundo, a sociedade. A sociedade só se queixa de que a violência está aumentando. As classes média e alta, que são as que detêm maior poder de pressão, gritam principalmente quando um dos seus sofre uma violência. Mas são reações esporádicas, e não se pressiona por mudanças na estrutura e nos métodos da polícia. O debate sobre segurança, no Brasil, também sofre do viés de, na busca das causas da violência, estar sempre dando ênfase às questões sociais — o desemprego, a distribuição de renda, a "crise da Ásia", como disse uma vez o secretário de Segurança Pública de São Paulo. Isso é ótimo para a polícia. Esquece-se da ineficiência dela como causa do avanço da criminalidade.

**Veja — Que vantagens traria, na prática, a unificação da polícia?**

**Coronel Vicente** — Uma delas é econômica. Ter duas polícias significa duplicar tudo. Há duas academias, duas diretorias de informática, duas diretorias de pessoal. São Paulo tem duas bases de helicóptero. A PM tem seis ou oito helicópteros e tem uma base. A Polícia Civil tem dois helicópteros e também tem a sua. Aliás, Polícia Civil nem precisa de helicóptero. No entanto, no Rio de Janeiro a Polícia Civil tem helicóptero e a Polícia Militar não. Outra vantagem é de ordem organizacional. É preciso ter um chefe só, uma regra só, uma disciplina só. Os problemas que se encontram não são tão facilmente separáveis: isto é da Polícia Militar, isto, da Civil.

**Veja — Seria possível obter resultados melhores em pouco tempo?**

**Coronel Vicente** — Quando há objetivos, liderança e vontade, os resultados vêm. Mas primeiro é preciso acreditar que possam vir. Quando a polícia começa com a argumentação de que o problema é social, é o desemprego, a crise da Ásia, e não se pode fazer nada, então a profecia se auto-realiza — não se consegue nada mesmo. Na questão da segurança pública há duas abordagens especialmente perniciosas. Uma é achar que o problema não tem solução. Outra é achar que a solução é simples. Não é. Dá trabalho. Toda vez que se ouve alguém dizer, como o governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho, "em um mês, minha polícia reduziu em 40% os homicídios", pode acreditar que se está ouvindo bobagem. Ninguém consegue isso em um mês.

**Veja — Que deve ser feito para melhorar?**

**Coronel Vicente** — O plano geral não é complicado — fortalecer o policiamento de base, dar autonomia, traçar metas, cobrar, preparar chefes com competência e liderança. São coisas que dão trabalho, mas não se precisa inventar solução mágica. Também não há lugar para soluções puramente repressivas, como o general Cerqueira fez no Rio, promovendo e dando dinheiro a quem matasse. A polícia do Rio matou 600 civis em 1998. É um número espantoso. A sociedade só o aceita porque acha bom matar bandidinho, matar pobre. A polícia do Rio foi mobilizada para aquela

idéia absurda de "combate ao crime". Como se, combatendo os criminosos, eles num determinado momento hasteassem a bandeira branca. Polícia precisa é prevenir o crime.

**Veja — Como fazer isso?**

**Coronel Vicente** — Em Chicago, para citar um exemplo, eles mantêm um mapa onde classificam os homicídios de acordo com as motivações. Fica registrado onde ocorrem com mais freqüência os crimes decorrentes de briga de bar, de violência doméstica, de tráfico de drogas. Com esses dados, a polícia traça suas estratégias. Pode, por exemplo, nos lugares com alta incidência de brigas de bar, fazer com que uma viatura identificada, com policiais fardados, estacione no local pouco antes da hora da bebedeira, a hora em que se começa a brigar. No caso dos crimes de traficantes, o investimento tem de ser feito na investigação, por policiais não identificados. Até a violência doméstica pode ser objeto de política preventiva. Há uma briga e muitas vezes o vizinho, ou a própria mulher, chama a polícia. A viatura vai lá, acalma as pessoas e fica por isso mesmo. Esse é o padrão no Brasil. Como se faz em Chicago? A polícia leva o casal à delegacia. O marido pode mesmo ser indiciado. Depois disso, o patrulhamento do bairro passa na casa uma vez por semana e pergunta: "Tudo bem com vocês?" O casal é acompanhado de perto.

**Veja — Tais ações seriam possíveis no Brasil?**

**Coronel Vicente** — É questão de querer. O prefeito de São Paulo poderia fazer com que os homicídios caíssem substancialmente com uma simples medida: proibir que os bares de periferia funcionassem depois das 10 da noite. Pesquisadores da Universidade de São Paulo constataram que 47% dos homicídios na periferia ocorrem no bar ou logo após a saída do bar.

**Veja — Não é discriminatório fechar os bares da periferia e deixar abertos os das zonas ricas?**

**Coronel Vicente** — Mas eles estão se matando! Um dos princípios sagrados a levar em conta é evitar políticas discriminatórias, mas deixar as pessoas se matarem também fere alguns princípios. Li na *Folha de S.Paulo* que no Jardim Ângela, um bairro de muita violência, há um bar para cada dez casas. O prefeito poderia determinar, por exemplo, que bares de portas abertas não podem funcionar depois de determinada hora. Os bares de periferia, em grande maioria, são abertos. Se fecham as portas, não cabe ninguém lá dentro.

Extraído de "Revista Veja"  
3 de Março de 1999



**LEGISLAÇÃO** Contravenção está prevista em lei de 1941, quando o trabalho era lema de governo; aplicação atual ignora desemprego

# Apesar da crise, vadiagem ainda dá prisão

GILMAR PENTEADO  
DA FOLHA PORTAGEM LOCAL

Cortador de cana no interior de São Paulo, Pedro (nome fictício) reuniu suas economias — cerca de R\$ 200 — e foi para a capital à procura de emprego. Em Osasco (Grande SP), Manuel José da Silva se orgulhava do trabalho de dez anos como metalúrgico que lhe permitiu comprar a casa e o carro.

Só que algo deu errado. Com baixa escolaridade — 4ª série do ensino fundamental —, Pedro não conseguiu emprego e o dinheiro acabou. Hoje, com 26 anos, ele se prostitui no centro de São Paulo.

Mais velho — na faixa dos 40 anos, pelo o que ele se lembra —, Silva teve o nome incluído na lista de demissões da empresa. Não conseguiu mais emprego, viu o cortador de papel, passou a beber compulsivamente, abandonou a mulher e as duas filhas e hoje é morador de rua.

Nos últimos anos, Pedro e Silva tiveram passagens seguidas por delegacias e fóruns. A acusação é, para eles, uma ironia e também uma ofensa. Os dois foram presos por vadiagem.

Em um Brasil onde o desemprego é recorde — 13,1% em abril, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) —, a vadiagem, a mendicância e a embriaguez ainda são consideradas contravenções penais (atos ilícitos com menor gravidade).

Estão previstas em uma lei de 1941, da era Vargas — na qual o trabalho era lema de governo —, que passou por poucas alterações.

Dados do sistema integrado de informações criminais da Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) mostram que a Lei de Contravenções Penais continua sendo usada em delegacias contra supostos vadios, mendigos e embêbados.

De 1997 a 2002, 1.006 pessoas foram detidas por vadiagem — “entregar-se habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem renda que lhe assegure meios de subsistência” — no Estado de São Paulo.

No mesmo período, 484 pessoas foram autuadas por mendicância — “mendigar por ociosidade ou cupidez [cobiça]” — e 24.191 por embriaguez — “apresentar-se publicamente em estado de embriaguez”.

Em décadas anteriores, os presos por vadiagem costumavam passar uma noite na cadeia e só voltavam para a rua depois de assinar um termo no qual se com-



Travesti faz ponto no centro de São Paulo; prostituição é um dos alvos de lei das contravenções

ção Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) mostram que a Lei de Contravenções Penais continua sendo usada em delegacias contra supostos vadios, mendigos e embêbados.

De 1997 a 2002, 1.006 pessoas foram detidas por vadiagem — “entregar-se habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem renda que lhe assegure meios de subsistência” — no Estado de São Paulo.

No mesmo período, 484 pessoas foram autuadas por mendicância — “mendigar por ociosidade ou cupidez [cobiça]” — e 24.191 por embriaguez — “apresentar-se publicamente em estado de embriaguez”.

Em décadas anteriores, os presos por vadiagem costumavam passar uma noite na cadeia e só voltavam para a rua depois de assinar um termo no qual se com-

guez, de modo que cause escândalo ou ponha em perigo a segurança própria ou alheia”.

## Legislação

Pela legislação de 1941, quem cometer esses três atos ilícitos está sujeito a prisão de 15 dias a três meses. São Paulo chegou a ter uma Delegacia de Repressão à Vadiagem, extinta em meados da década de 90, quando as autuações passaram a ser realizadas em menor número.

Em décadas anteriores, os presos por vadiagem costumavam passar uma noite na cadeia e só voltavam para a rua depois de assinar um termo no qual se com-

prometiam a arrumar um emprego em 30 dias. Se não cumprisse o acordo e fosse pego de novo, seria processado.

Com a lei 9.099, de 1995, as contravenções passaram a ser analisadas pelos Juizados Especiais Criminais. Na delegacia, contraventores assinam um termo circunstanciado no qual se comprometem a comparecer ao fórum. Podem receber penas alternativas de todos os casos ao relatar para o juiz que tentava sobreviver com a prostituição.

“Essa legislação é obsoleta e discriminatória. Só expõe as pessoas de baixa renda e não resolve o problema. Além disso, gera custos e torna tempo de agentes da polícia e do Judiciário”, disse o advogado Ademar Gomes.

Pedro e Silva não autorizaram suas fotos porque dizem ter vergonha de serem vistos por familiares. Eles mesmos afirmam saber o segredo de sua reabilitação. “Eu só queria um emprego para poder ter minhas filhas de volta”, diz Silva. “Quero um emprego para não ter de voltar para o interior com as mãos vazias”, diz Pedro.

## Em 1965, lei castigou repentina

DA FOLHA PORTAGEM LOCAL

O cantador e repentina paranaense José Francisco de Souza, o Zé Francisco, também enfrentou em São Paulo problemas com o artigo 59 da Lei das Contravenções Penais. Só que a época era outra e o significado do termo vadiagem também era distinto.

Músico autônomo por opção, Zé Francisco tentava mostrar que sua arte também era um trabalho sério. Em 1965, quando cantava em um bar ao lado de um chapéu para receber doações dos frequentadores, ele recebeu voz de prisão por vadiagem.

Passou a noite na cadeia. Foi liberado depois de receber a orientação de arrumar um emprego. Em outras ocasiões, também acompanhava a prisão de outros colegas pelo mesmo motivo.

Anos depois, convencido por alguns amigos de que uma pessoa sem carteira de trabalho não era ninguém, Zé Francisco fez o documento.

Passou a andar com ele no bolso para evitar novas prisões. “Mas a carteira de trabalho estava em branco”, lembra.

Para preenchê-la, Zé Francisco fez um curso de radialista. Trabalhou poucos meses e voltou a cantar em bares da capital paulista.

## ENTENDA A POLÉMICA

**Contravenção penal**  
Prática de ato ilegal com menor gravidade que não chega a ser considerado um crime. Nesse caso, não se aplica o Código Penal

**Legislação**  
A Lei das Contravenções Penais (3.688) é de 1941 e sofreu poucas modificações até hoje. O texto prevê prisão e multa

**Termino circunstanciado**  
Criado pela lei 9.099 (1995), prevê que o contraventor assine o registro de ocorrência na delegacia no qual se compromete a se apresentar no Juizado de Pequenas Causas. A pena pode ser revertida em serviço comunitário ou multa

## Casos registrados nas delegacias do Estado de SP\*

	Mendicância	Vadiagem	Embriaguez
1997	66	210	2.504
1998	60	134	4.374
1999	97	279	4.857
2000	79	159	4.339
2001	89	95	4.091
2002	93	129	4.026

\* Os dados fazem parte do Sistema Integrado de Informações Criminais elaborado pela Fundação Seade. Fonte: Fundação Seade

## Contravenções mais polêmicas

### Vadiagem

(artigo 59)  
“Entregar-se habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem renda que lhe assegure meios de subsistência”

### Embriaguez

(artigo 62)  
“Apresentar-se publicamente em estado de embriaguez, de modo que cause escândalo ou ponha em perigo a segurança própria ou alheia”

### Mendicância

(artigo 60)  
“Mendigar por ociosidade ou cupidez [cobiça]”  
prisão simples de 15 dias a três meses ou multa

Jefferson Coppola/Folha Imagem

advogado Ademar Gomes, 61, presidente de honra da Acimesp (Associação dos Advogados Criminalistas de São Paulo).

A entidade, que presta assistência judiciária a pessoas de baixa renda, atendeu 21 casos de pessoas autuadas por vadiagem nos últimos anos, segundo a advogada Vitória Nogueira.

Em 19 de 10, as pessoas — na maior parte mulheres — estavam envolvidas com prostituição. “Prostituir-se não é crime. Essas pessoas são levadas por vadiagem, o que é errado”, disse ela.

Os homens são maioria entre os atendidos em casos de mendicância — sete dos nove atendimentos — e de embriaguez — 35 de um total de 46 pessoas.

## Emprego

Pedro e Silva estão entre os atendidos pela entidade. Pedro diz que, das cinco vezes que foi autuado por vadiagem desde o ano passado, conseguiu o arquivamento de todos os casos ao relatar para o juiz que tentava sobreviver com a prostituição.

Silva recebeu pena alternativa em pelo menos três casos por vadiagem e embriaguez em 2002 e 2003. Não cumpriu. “É ele quem precisa de ajuda. Como vai servir à comunidade?”, questiona o advogado Ademar Gomes.

Pedro e Silva não autorizaram suas fotos porque dizem ter vergonha de serem vistos por familiares. Eles mesmos afirmam saber o segredo de sua reabilitação. “Eu só queria um emprego para poder ter minhas filhas de volta”, diz Silva. “Quero um emprego para não ter de voltar para o interior com as mãos vazias”, diz Pedro.

## Para advogados e juízes, artigos são obsoletos

DA FOLHA PORTAGEM LOCAL

Obsoletos, discriminatórios e genéricos a ponto de darem margem a arbitrariedades. Advogados criminalistas, juízes e entidades de direitos humanos ouvidos pela Folha descrevem assim artigos da Lei das Contravenções Penais que transformaram vadiagem, mendicância e embriaguez em atos ilícitos passíveis de prisão.

“Hoje, todo mundo procura emprego para sobreviver. Essa legislação não tem cabimento”, disse o juiz Ari Casagrande, da Associação dos Juízes para a Democracia. “Não há por que gastar tempo e dinheiro com isso.”

Em vez de punição, Casagrande defende investimento na área de assistência social, assim como o juiz Enio Mitz Godoy, diretor do Jecrim (Juizado Especial Criminal) de Itaquera/Guaianases (zona leste de SP).

“As pessoas não ficam na vadiagem porque querem. É porque não têm emprego. Se for responsabilizar todos os desempregados, como ficar?”, questiona Godoy. Ele diz que não se pode deixar de aplicar o que está na lei, mas ressalta que é preciso bom senso na hora de julgar.

Entre as situações que exigem isso, Godoy cita principalmente os casos de embriaguez, muitos deles vinculados ao desemprego e à pobreza. “No tecido, existe o serviço do A.A. [Alcoólicos Anônimos]. Não podemos obrigar-los a participar, mas são medidas como essa que devem ser incentivadas, em vez da simples punição”, diz.

Para entidades de direitos humanos, a legislação é discriminatória e da margem para abusos policiais. “É a criminalização da pobreza”, diz Andressa Caldas, diretora jurídica da ONG (organização não-governamental) Centro de Justiça Global.

“Na era Vargas, essa legislação foi usada para controle social. Hoje, tem um papel de limpeza social, e os alvos são moradores de rua, prostitutas e pobres”, diz a advogada. Entidades internacionais, com a Human Rights, também já pediram, em relatórios, o fim da contravenção por vadiagem.

“Essa legislação é uma excrecência. Temos o Código Penal, que já é suficiente”, diz Luiz Flávio Gomes, juiz criminal aposentado e doutor em direito penal.

A Secretaria de Segurança Pública de São Paulo informou que não iria se manifestar sobre o assunto.



Dois pequenos empresários achados mortos em um Santana na Rodovia dos Bandeirantes: para ser vítima, basta ter um bom carro

DANIEL PEREIRA/DIÁRIO DE SÃO PAULO/AG. O GLOBO

# “EU SEQÜESTRO POR 8 000 REAIS”

Bandidos paulistas descobrem que atacar a classe média é seguro e lucrativo

Alessandro Duarte

**E**m São Paulo, até poucos anos atrás, seqüestro era um crime tão raro quanto um fim de tarde sem congestionamento de trânsito. Suas eventuais vítimas tinham nomes famosos e riqueza notória. Entre elas, estavam o empresário Abilio Diniz e o banqueiro Antônio Beltran Martinez. As quadrilhas operavam com métodos sofisticados e os resgates exigidos atingiam milhões de dólares. Hoje, os seqüestros são praticados a torto e a direito em toda a Grande São Paulo. Foram registrados treze em 1999. Praticamente um por mês. Em 2000, o total triplicou. No ano passado, explodiu como uma epidemia. Houve 251 casos. Um deles é o do publicitário Washington Olivetto, cujo seqüestro com-



pletou 45 dias na sexta-feira passada. No Estado, o aumento também é alarmante. O número saltou de doze para 307 em cinco anos. Dentro da polícia, admite-se que tais estatísticas estão aquém da realidade. Episódios que mobilizam a opinião pública, como o da estudante Patrícia Abravanel, filha do empresário Silvio Santos, ofuscaram centenas de outros em que as vítimas são cidadãos anônimos da classe média. Ou apenas remedados.

Os bandidos agora trocam a vida e a liberdade do refém por quantias entre 1 000 e 20 000 reais. No ano passado, aconteceram cinco seqüestros de pessoas que foram apanhadas não dentro de seu automóvel, mas quando estavam a pé. Sim, andando a pé pela rua. Uma delas foi capturada pelos criminosos num ponto de ônibus da Zona Leste, a mais populosa da ca-

pital paulista. Em outro caso espantoso, um perueiro, como são conhecidos em São Paulo os donos de lotação, saiu do cativeiro depois que sua família pagou aos bandidos 500 reais. Na quarta-feira passada, ao chegar à companhia em que trabalha, o empresário Flávio Garcia acabou sendo vítima de um tipo inédito de seqüestro. Ele foi dominado por sete homens e colocado no porta-malas de um Vectra — em que já se encontrava uma mulher amarrada, que também fora seqüestrada pouco antes pela mesma quadrilha. O empresário conseguiu arrombar o porta-malas e fugir. Até sexta-feira, o paradeiro da mulher era desconhecido. Na madrugada de quinta, três pequenos empresários foram encontrados mortos. O dono de um posto de gasolina foi descoberto dentro do porta-malas de seu carro. Outros dois estavam em um automóvel abandonado. A polícia investiga se eles haviam sido seqüestrados.

Para ser vítima em potencial, basta ter um bom carro. Ou nem isso. “Vemos se a pessoa é bem vestida, com carro novo, pinta de classe média”, diz C.C.S., 33 anos, autor de cinco seqüestros confessos, que falou a VEJA com a condição de que fosse identificado apenas com as iniciais. “Se o bacana está num carro muito caro, melhor cair fora. Pode ter segurança atrás.” Esse seqüestrador, que se encontra preso em um distrito policial da Zona Sul de São Paulo, afirma ter uma

**Blitz da Divisão  
Anti-Sequestro:  
o crime que era  
raro se tornou  
corriqueiro**

**251**

SEBASTIÃO MOREIRA/AE



meta para os resgates que exige da família das vítimas: "Se consigo uns 8 000 reais, fico sem fazer nada até acabar a grana. Aí vou atrás de mais um". C.C.S. era assaltante. Conta que roubava a mão armada escritórios e pequenas agências bancárias. Mudou de ramo. "Seqüestro é mais fácil e mais seguro", descobriu.

Uma das explicações para a explosão desse tipo de crime é justamente essa migração da bandidagem paulista para uma modalidade menos arriscada e não menos lucrativa. Nos últimos três anos, assaltantes viraram seqüestradores. Houve queda no número de assaltos a bancos e roubos de carga, sobretudo graças à ação preventiva das próprias instituições bancárias e das empresas transportadoras, que investiram pesadamente em segurança. Como ficou difícil atacar guichês de agências com detectores de metal e caminhões monitorados por satélite, muitos assaltantes passaram a praticar o seqüestro-relâmpago, rodando de automóvel com a vítima para fazer saques com seu cartão em caixas eletrônicos. Chegaram a ser registradas no Estado oito ocorrências diárias desse crime. A incidência reduziu-se à metade depois da limitação nos saques, no início de 1998. Depois disso os seqüestros começaram a proliferar e a ter alvos indiscriminados.

Esse crime, que em qualquer circunstância é hediondo e covarde, tornou-se

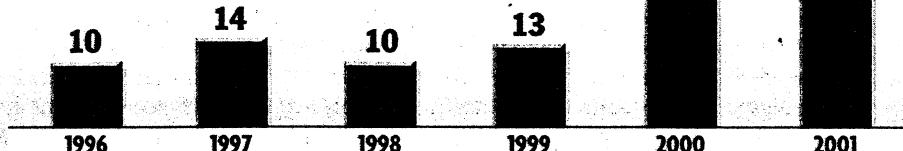
ainda mais perverso quando atingiu a classe média. "Ela fica indefesa: ao contrário dos ricos, não pode blindar o carro nem contratar seguranças para se defender", diz o sociólogo Túlio Kahn, coordenador do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud). "Por isso, a classe média tem medo." Uma pesquisa do Ilanud mostra que 13% dos paulistanos que ganham mais de 1 200 reais por mês consideram que o maior risco de quem mora em São Paulo é cair em mãos de seqüestradores. "Não existe planejamento, e nós somos apanhados por puro azar", acredita o cabeleireiro Julinho do Carmo, que passou por isso no ano passado. "Quando me pegaram, os bandidos disseram que estavam atrás de um Hyundai, mas perderam o carro de vista. Aí me viram dirigindo um Mercedes 97, e fui atacado."

Tortura e mutilação de vítimas são freqüentes. O cirurgião plástico Juarez Avelar operou oito delas nos últimos dois anos. Uma de suas pacientes foi uma advogada, obrigada a escolher se os seqüestradores lhe cortariam um dedo ou o lóbulo de uma orelha. Ela optou pela orelha. Como as negociações demoraram, os criminosos cortaram o outro lóbulo e mandaram à família. "Quando um crime não é combatido com rapidez, eficiência e determinação, ele atrai novos adeptos, espalha-se e pode ficar incontrolável", afirma o especialista em segurança pública José Vicente da Silva Filho, coronel reformado da PM. É esse o peso do qual São Paulo e o país precisam livrar-se. ■

**39**

### A explosão dos seqüestros

O espantoso aumento do número de casos na Grande São Paulo<sup>1</sup>



(1) Não inclui seqüestros-relâmpago

Fonte: Secretaria da Segurança Pública de São Paulo e Deas