

O *Status* Militar da Polícia Ostensiva nas Constituições Brasileiras, sob a Ótica da Proteção ao Pacto Federativo

The military status of the ostensible police in the Brazilian Constitutions, from the perspective of protecting the Federative Pact

José Kilderlan Nascimento de Sousa¹

RESUMO

Neste artigo, realiza-se uma análise crítica da inserção das polícias militares estaduais na Constituição Federal – de forma pioneira, em relação às demais forças policiais brasileiras – e do controle dessas forças militares realizado pela União, mediante o Exército Brasileiro. Faz-se ainda uma reflexão sobre a manutenção de seu status militar como imposição do governo central para um controle mais efetivo desses “exércitos estaduais”. Essa manutenção constitui fator de proteção do Pacto Federativo, principalmente para evitar que estados economicamente mais fortes possam representar uma ameaça à federação.

Palavras-Chave: Polícia Militar. Pacto Federativo. Constituição.

ABSTRACT

In this paper, we make a critical analysis of the integration of state military police in the Constitution – a pioneer way in relation to other Brazilian police – and the control of these military forces conducted by the Union through the Brazilian Army. We consider the maintenance of their military status as an imposition of the central government for more effective control of these “state armies”. This maintenance is a protective factor of the Federative Pact, mainly to prevent economically powerful states may pose a threat to the federation.

Keywords: Military Police. Federative Pact. Constitution.

¹ Major da Polícia Militar do Ceará, Bacharel em Segurança Pública, Licenciado em Pedagogia, Bacharel em Direito, Especialista em Gestão Pública, Especialista em Administração Escolar, Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas. E-mail: kilderlansouza@yahoo.com.br

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Polícia Militar é uma corporação cuja origem remonta à vinda da família real portuguesa para o Brasil. Ao chegar ao Rio de Janeiro, D. João VI cria, em 1809, a Guarda Real de Polícia, uma força militar que se subordinava ao Intendente-Geral de Polícia e ao Ministro da Guerra. Esta instituição, que tinha a missão de garantir a ordem e perseguir criminosos, foi a gênese das atuais polícias militares brasileiras (HOLLOWAY, 1997, p. 47).

A Polícia era um exército permanente travando guerra social contra adversários que ocupavam o espaço a seu redor. O contato com o inimigo advinha de ações guerrilheiras dos bandos de capoeira, de atos subversivos como fugir ao controle de seu dono e recusar-se a trabalhar, e de uma infinidade de pequenas violações individuais, que iam do pequeno furto ao atrevimento de ficar nas ruas depois do toque de recolher. [...] A meta era reprimir e subjugar, manter um nível aceitável de ordem e tranquilidade que possibilitasse o funcionamento da cidade no interesse da classe que elaborou as regras e criou a polícia para fazê-las cumprir (HOLLOWAY, 1997, p. 50).

Esta instituição era inspirada numa força policial militar congênere, que atuava em Lisboa e que, por sua vez, seguia o modelo da *maréchaussée* (Polícia Montada) da França (COTTA, 2006, p. 37-42). O modelo francês, atualmente exercido naquele país pela *Gendarmerie Nationale*, influenciou o modelo policial de diversos países, como, por exemplo, Itália (*Carabinieri*), Espanha (*Guardia Civil*), Portugal (*Guarda Nacional Republicana*), Chile (*Carabineros*), Argentina (*Polícia Federal Argentina* e *Gendarmeria Nacional Argentina*), dentre outros.

No Brasil, desde a década de 80 do século XX, os estudiosos da segurança pública questionam o modelo militarizado de polícia ostensiva, por entenderem que este não é adequado ao Estado Democrático de Direito e que a missão policial deve ser cumprida por instituições civis. Assim defendem, dentre outros, Zaluar (1984), O'Donnell (1988), Adorno (1994), Paixão e Beato F. (1997). Predomina, na doutrina, o entendimento de que, ao final do último período de exceção (1964-1985), deveria ter havido a desmilitarização da polícia militar.

Hoje o desafio que continua posto aos governos democráticos, numa transição por dentro das estruturas dos aparelhos repressivos, é de serem capazes de implementar políticas de segurança pública eficazes e eficientes no combate à criminalidade sob o controle do Estado democrático de Direito. O agravante não é só o fato de a redemocratização do País ou a sua volta ao constitucionalismo democrático, após o regime militar, não ter erradicado as práticas autoritárias dos nossos dispositivos policiais e da própria sociedade. É, sobretudo, o fato dessas questões não estarem colocadas na agenda política dos governos no Estado de Direito e, quando estão, estão de modo tímido e acanhado [...] (MOTA BRASIL, 2003, p. 200).

É importante salientar que os países centrais, com democracias mais sólidas que a brasileira, também possuem polícias militares atuando na segurança pública. No entanto, ao contrário do nosso modelo, as polícias desses países têm a competência para atuar no ciclo completo de polícia, ou seja, a investigação criminal e a prevenção aos delitos são exercidas pela mesma corporação.

No Brasil, e somente aqui, nossas forças de segurança atuam de forma apartada, ficando a Polícia Civil com a incumbência da polícia judiciária (investigação criminal) e a Polícia Militar encarregada da polícia ostensiva (prevenção dos delitos). No resto do mundo, a divisão de encargos se dá por área territorial ou tipos de crimes, mas todas as forças de segurança, sejam de natureza civil, sejam de caráter militar, exercem o ciclo completo de polícia.

O desenho institucional da justiça criminal brasileira, por sua vez, caracteriza-se por uma notória singularidade em comparação com os de seus países vizinhos. A começar pela estruturação do subsistema policial. Na sociedade brasileira, as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas em duas organizações, a saber: a polícia militar e a polícia civil. Essa divisão organizacional do trabalho policial não encontra precedentes nos demais países ocidentais e foi institucionalizada no final da década de 1960, durante a ditadura militar. (SAPORI, 2007, p. 52).

Misse (2010), em importante estudo sobre o inquérito policial, traz-nos, com muita propriedade, o funcionamento fracionado da persecução criminal no Brasil e suas nuances ao analisar o funcionamento do Inquérito

Policial – IP em cinco capitais brasileiras.

Finalmente, verificou-se também uma distância e um afastamento tanto entre agentes policiais e delegados, quanto entre esses e membros do Ministério Público. É como se, a cada nível hierárquico do processo de incriminação os atores encarregados de esclarecer um determinado crime em sua materialidade e autoria, afastassem-se progressivamente da “cena do crime”, transformando-a em uma narrativa de segunda e terceira mãos. O primeiro a chegar, o policial militar, não pode iniciar a investigação, apenas fazer o flagrante, caso o autor permaneça próximo à cena do crime; se não houver flagrante, na melhor das hipóteses, preservado o local, chegam os policiais civis e os peritos; o delegado, que pode não comparecer à cena, receberá os informes dos policiais civis e aguardará os exames periciais solicitados, mas os laudos podem demorar dias, semanas, meses... Mediante portaria terá instaurado o inquérito policial. Convidará ou intimará, então, testemunhas para depor na delegacia, mas nem sempre terá condições de buscá-las, aguardando que venham, que não faltem. Se chegarem, ou quando chegarem, ouvirá determinando ao escrivão (isso quando este já não substitui o delegado) que transcreva os depoimentos e, quando os há, interrogará os suspeitos, que serão então indiciados. Juntará os laudos, as transcrições dos depoimentos e outros materiais e redigirá uma reconstituição do que encontrou, relatando por escrito o resultado obtido, e enviará a peça – enfim, o inquérito policial, ao Ministério Público, que poderá constatar que todo o esforço é judicialmente insuficiente para denunciar quem quer que seja. Devolve então o inquérito ao delegado, solicitando que ele realize novas diligências. Este, já às voltas com novas portarias e novos inquéritos policiais, e certo de que não obterá mais nada com aquele, poderá engavetá-lo e esperar chegar o prazo para reenviá-lo ao MP, dando assim início ao “pingue-pongue”. Algum dia, um procurador cansado olhará toda aquela papelada e pedirá seu arquivamento, por insuficiência de resultados. Cada inquérito que se transforma em denúncia e segue em frente, já como ação penal, é uma vitória. Por alguma razão, o seu número é pequeno. (MISSE, 2010, p. 18).

O gasto público com segurança contabiliza um grande volume de recursos que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BRASIL, 2014), foi da ordem de R\$ 258 bilhões de reais, o que equivale a 5,4% do

PIB brasileiro destinados a custos sociais relacionados à violência. Estes incluem estimativas referentes a perdas de vidas e a despesas públicas com segurança e prisões, das quais, somente com polícias e segurança pública, consumiram-se R\$ 61,1 bilhões de reais.

A manutenção de uma polícia com *status* civil e outra com *status* militar, cada uma fazendo uma parte do trabalho policial, e que, em tese, complementam-se, não tem obtido resultados satisfatórios para estancar os altos índices de criminalidade que assola o País.

Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BRASIL, 2014, p. 6) nos revelam ainda que, a cada dez minutos, uma pessoa é assassinada no Brasil e que, somente em 2013, foram assassinadas 56.646 pessoas no Brasil. A violência sexual contra as mulheres no País também assusta quando observamos que foram cometidos 100.544 estupros nos anos de 2012 e 2013.

No Brasil, dados publicados no documento denominado *Mapa da violência – 2014: os jovens no Brasil*, do Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA), em parceria com órgãos governamentais, indicam que, de 1980 a 2011, cerca de 1.202.245 foram vítimas de homicídio. Na análise da estrutura e especificidades evolutivas da mortalidade na faixa jovem, a pesquisa dividiu a população em dois grandes grupos: a) os jovens (15 a 29 anos de idade) e os não jovens, aqueles que ainda não chegaram à sua juventude (menos de 15 anos de idade); e b) aqueles que já passaram da faixa (29 ou mais anos de idade) (WAISELFISZ, 2014, p. 28). Como resultado, deu-se o seguinte:

Considerando o longo período – 1980/2012 –, entre os jovens, 62,9% das mortes devem-se a causas externas. Na população não jovem, esse percentual representa só 8,1% das mortes acontecidas. Se na população não jovem só 2,0% dos óbitos foram causados por homicídio, entre os jovens os homicídios foram responsáveis por 28,8% das mortes acontecidas no período 1980 a 2012. (WAISELFISZ, 2014, p. 30).

Diversas Propostas de Emenda à Constituição – PECS buscam reforma a polícia brasileira apresentando diversos modelos – seja efetivando a desmilitarização da polícia militar, e sua fusão com a polícia civil, formando uma polícia de ciclo completo, e de natureza civil (PEC 613/1998, e PEC

51/2013) – seja deixando a cargo dos estados a opção de manter as duas corporações, ou de unificá-las, garantindo o ciclo completo (PEC 21/2005 e PEC 102/ 2011) – seja ainda promovendo às guardas municipais a competência para exercer a polícia municipal (PEC 613/1998, PEC 21/2005, PEC 102/2011 e PEC 51/2013).

Este artigo busca entender o processo de constitucionalidade da polícia ostensiva no Brasil como força militar, sob o controle da União, por meio do Exército Brasileiro, deixando as corporações militares estaduais na condição de força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro; procura ainda fazer uma análise crítica acerca da manutenção da natureza militar das tropas estaduais como uma ação política deliberada do poder central para proteção do pacto federativo (PAULO; ALEXANDRINO, 2012, p. 328-338).

2 O PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA

As policiais militares sempre estiveram vinculadas ao Exército Brasileiro. Desde os tempos mais remotos da história brasileira, a Força Terrestre exerce protagonismo na formação, organização, doutrina, legislação, na gestão e em muitos outros aspectos das forças públicas estaduais. Essas corporações, ora de maneira tácita, ora de forma expressa, sempre estiveram umbilicalmente ligadas (MIRANDA, 2013, p. 40-43).

Desde logo, é preciso entender que as polícias militares são subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal, mas a União sempre exerceu o controle sobre a estrutura, organização e mobilização dessas forças, seja por lei infraconstitucional, seja diretamente, impondo regras na própria Constituição.

A preocupação da União com o controle das PMs parece guardar relação com o poder bélico das policiais militares e os seus enormes contingentes de homens e mulheres treinados, armados e equipados e que, em primeiro plano, estão sob o controle do poder local – nem sempre politicamente alinhado ao poder central –, sendo os governadores dos estados e do Distrito Federal seus comandantes-em-chefe.

É justamente por conta de um episódio de desalinhamento do poder local com o poder central que as policiais militares passaram a compor a Constituição Federal de 1934, durante o Governo de Getúlio Vargas, quando

a sociedade paulista, por meio da Força Pública de São Paulo (atual Polícia Militar de São Paulo – PMESP), fez um levante contra as tropas federais, na denominada Revolução Constitucionalista de 1932.

A PMESP foi a primeira força militar brasileira a receber treinamento, de maneira institucional, de uma força militar estrangeira. Isso ocorreu em 1906, quando o governo paulista contratou uma Missão Militar Francesa para adestrar militarmente a força pública paulista. Para se ter uma ideia, o Exército, somente em 1918, contratou treinamento similar, que, coincidentemente, também era de militares franceses – o que gerou, na época, diversas opiniões contrárias, embasadas justamente na defesa do pacto federativo.

O primeiro fato interessante a ressaltar é a que a chegada da Missão Francesa que chegou a São Paulo em 1906 sendo, portanto precursora das missões militares estrangeiras no Brasil. O Exército só viria a receber missão instrutora, também da França, em 1918. [...]

As reações contrárias à missão partiriam de duas alas que, na verdade, estão unidas. Primeiro, aquela que se levanta contra a crescente proeminência do Estado de São Paulo na Federação. Segundo, a ala defensora do Exército Nacional. As duas concentrarão suas críticas no mesmo ponto essencial: contra a militarização, a primeira critica a militarização excessiva de um Estado em termos de ameaça de um imperialismo estadual. A segunda enfatiza o caráter civilista que deve manter qualquer polícia contra a militarização, que deve ser reservada apenas ao Exército. De qualquer modo as duas alas abordam o problema do mesmo prisma: a militarização como privilégio da União, ou seja, das Forças Armadas. (FERNANDES, 1973, p.157).

Com a vitória das forças federais – diversas forças públicas de outros estados foram convocadas e mobilizadas para lutar ao lado do Exército Brasileiro contra a PM de São Paulo – inclusive seguiu para São Paulo um considerável efetivo da PM cearense (RODRIGUES, 1955, p. 93). Vargas insere, na Constituição Federal de 1934, a vinculação das polícias militares (é a primeira vez que esse termo é usado, antes a denominação era de força pública, ou termos afins) ao Exército Brasileiro: “Art. 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União” (BRASIL, 1934, p. 43).

Pelo contexto político da época, podemos concluir que a ação de Vargas foi deliberada e buscava, de maneira expressa, subordinar as PMs ao governo central por intermédio do Exército Nacional. Assim entende Huggins (1988):

Para Vargas isto significou agir rapidamente contra qualquer governador de estado que pudesse fortalecer as forças policiais estaduais e ameaçar o poder de seu próprio governo central. Assim, um dos primeiros atos de Vargas foi limitar os orçamentos dos governos estaduais para a polícia, tomando medidas especiais contra a poderosa Força Pública de São Paulo, com a nacionalização de sua unidade aérea. (HUGGINS, 1988, p. 50).

A Lei Federal n.º 192/1936 veio regulamentar a organização das polícias militares na condição de reserva do Exército, como fora previsto no art. 167 da CF (1934), vinculando legalmente uso dos regulamentos; apoio logístico, convocação e mobilização; organização dos efetivos nas armas de cavalaria e infantaria; formação e capacitação de policiais; uniforme e, inclusive, o comando das polícias ao Exército nacional.

Art. 1º As Polícias Militares serão reorganizadas pelos Estados e pela União na conformidade desta Lei, e são consideradas reservas do Exército, nos termos do art. 167 da Constituição Federal, Art. 2º Compete às Policias Militares:

[...]

c) atender á convocação do Governo Federal em casos guerra externa ou grave comoção intestina, segundo a lei de mobilização.

Art. 3º As Policias Militares formadas por alistamento voluntário de brasileiros natos serão constituídas de Serviços e Corpos, das armas de infantaria e cavalaria, semelhantes aos do Exército, e em Unidades especiais com organização, equipamento e armamento próprios ao desempenho de funções policiais.

Art. 4º O efetivo e o armamento de cada Corpo ou Unidade não poderão exceder aos previstos para as unidades das mesmas armas do Exército. em tempo de paz.

Art. 5º Os postos das Policias Militares terão as mesmas denominações e hierarquias dos do Exército, até Coronel, inclusive.

Art. 6º Os comandos das Policias Militares serão atribuídos, em comissão. A oficiais superiores e capitães do serviço ativo do Exército. ou a oficiais superiores das pró-

prias corporações, uns e outros possuidores do Curso da Escola de Armas do Exército ou da própria Corporação. § 1º O oficial do Exército, que for nomeado para comandar Polícia Militar, será comissionado no posto mais elevado da mesma Força, sempre que sua patente for inferior, esse posto.

[...]

Art. 12. É vedado às Polícias Militares possuir artilharia, aviação e carros de combate, não se incluindo nesta última categoria os carros blindados.

[...]

Art. 22. Serão adaptados nas polícias Militares, no em que lhes forem aplicáveis, os regulamentos de instrução militar, vigentes no Exército, bem como o R. I. S. G. (Regulamento Interno dos Serviços Gerais dos Corpos e da Tropa).

[...]

Art. 26. A instrução dos quadros e da tropa, que obedecerá à orientação do Estado Maior do Exército, será obrigatoriamente dirigida por oficiais do Exército ativo que tenham, pelo menos, o curso da Escola de Armas e sejam postos pelo Ministro da Guerra à disposição dos Governadores dos Estados, por propostas destes e com a anuência do Estado Maior do Exército. (BRASIL, 1936, *passim*).

A Lei n.º 192/1936 também inovou ao criar o foro especial para policiais militares ao permitir aos estados a criação da Justiça Militar estadual, órgão especial que atualmente julga policiais militares nos crimes tipicamente militares e nos crimes contra a vida, desde que não sejam dolosos.

Art. 19. Os oficiais, aspirantes a oficial, sargentos praças das Polícias Militares, nos termos do art. 84 da constituição Federal, terão foro especial nos delitos militares e serão punidos com penas estabelecidas no Código Penal Militar pelos crimes que praticarem e aí estiverem previstos, na conformidade do Código de Justiça Militar em vigor.

Parágrafo único. Cada Estado organizado a sua justiça militar constituindo como órgão de primeira instância os conselhos de justiça, e, de segunda instância, a Corte de Apelação ou tribunal especial. (BRASIL, 1936, p. 2)

A Constituição de 1937, imposta por decreto durante a Ditadura Vargas (Estado Novo), manteve a subordinação das forças militares estaduais à

Força Militar Federal e a exclusividade de a União legislar sobre organização, instrução e justiça das polícias militares estaduais.

Art. 15 - Compete privativamente à União:

[...]

IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras;

[...]

Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

II - a defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras;

[...]

XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército [...] (BRASIL, 1937, p. 4-5).

Com o fim do período Vargas (1930-1945), o Brasil novamente inaugura um Regime Democrático; no entanto, a Constituição de 1946 não só manteve o termo “reserva”, como incluiu o termo “auxiliares”, reforçando a subordinação ao Exército Nacional:

Art. 5º - Compete à União:

[...]

f) organização, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra;

[...]

Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. (BRASIL, 1946, *passim*).

A partir de 1964, o Brasil passa a viver novamente um Estado de Exceção (1964 - 1985). A Constituição de 1967 ratifica a condição das PMs como “forças auxiliares e reservas do Exército”, dando continuidade à histórica vinculação das tropas estaduais ao governo central.

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da or-

dem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes. (BRASIL, 1967, p. 6).

Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que inaugura um “fechamento” ainda maior do Regime Militar (1964-1985), no seu art. 13, IX, §4º, indica que as polícias militares deveriam permanecer como forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro, ganhando a exclusividade do policiamento ostensivo por meio da extinção das guardas civis.

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército. (BRASIL, 1969, p. 7).

O Regime Militar editou o Decreto n.º 667/1969, que reorganizou as polícias militares. Por intermédio dessa legislação, promoveu a exclusividade do policiamento ostensivo às forças militares estaduais, extinguindo as guardas civis – instituição civil que atuava no policiamento ostensivo, criada, em São Paulo, pela Lei Estadual n.º 2.141/1926, e que teve o modelo copiado por 20 capitais brasileiras e outras grandes cidades (EGE, 2013, p. 54). Talvez esse ponto seja o motivo de muitas memórias atribuírem a questão da militarização das PMs ao último período de exceção brasileiro.

Desde a estruturação do sistema de segurança pública no império, pela primeira vez no estado de São Paulo uma instituição não militar realizaria grande parte do policiamento ostensivo. Em 22 de outubro de 1926, por meio da Lei nº 2.141, foi criada a Guarda Civil Estadual, com um efetivo de mil homens uniformizados. O perfil dessa guarda tentava seguir o modelo de polícia londrino. [...] Pelo art. 1 da lei de criação a Guarda Civil foi denominada auxiliar da Força Pública, mas sem caráter militar. Os objetivos da Guarda Civil eram o policiamento ostensivo da capital, a fiscalização de trânsito, o serviço de radiopatrulha

para o controle da criminalidade, a proteção de escolas e de repartições públicas em geral, o policiamento fazendário e o policiamento nas cidades de campinas, Ribeirão Preto, Sorocaba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Jundiá, Mogi das Cruzes, Piracicaba e São Carlos. (MARIANO, 2004, p. 24-26).

O Decreto n.º 667/1969 define e normatiza as competências das polícias militares e cria a Inspetoria Geral das Polícias Militares – IGPM, órgão pertencente à estrutura do Exército Brasileiro e que tem a missão de controlar e coordenar as policiais militares.

Art. 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares nos territórios regionais.

Art. 2º A Inspetoria-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbe-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei.

Parágrafo único. O cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares será exercido por um General-de-Brigada da ativa.

[...]

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) **executar com exclusividade**, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos (grifo nosso);

[...]

- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subor-

dinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;

e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (BRASIL, 1969, p. 1-2).

O Governo Militar editou ainda o Decreto n.º 88.777/1983, que instituiu o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, sedimentando a estética militar das corporações estaduais. Este regulamento trata de suas conceituações e competências; estruturas e organizações; pessoal; exercícios de cargos e funções; ensino, instrução e material; emprego operacional; e competência do Exército sobre as PMs, por meio da IGPM.

A Constituição de 1988 inaugura um novo Regime Democrático no Brasil. Por intermédio do Art. 144, disciplina e dá competência aos órgãos policiais brasileiros, ficando a Polícia Militar com a competência da polícia ostensiva. Foram também recepcionados o Decreto n.º 667/1969 e o Decreto n.º 88.777/1983, que estruturaram a PM no Regime Militar, estando, portanto, em pleno vigor.

Fazendo uma releitura dos anais da Constituinte (1987), observamos que, nas discussões e votações que ratificaram a permanência do caráter militar da polícia ostensiva, os partidários da militarização da polícia receberam significativo apoio dos constituintes. A questão de possível ameaça ao Pacto Federativo por estados mais fortes economicamente foi novamente levantada.

As forças policiais e os corpos de bombeiros são instituições centenárias com relevantes serviços prestados às comunidades e ao Brasil, seja na situação de normalidade ou em tempo de guerra, quando auxiliam as Forças Armadas, na defesa Territorial e Defesa Civil, no âmbito do Território Nacional. [...] A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais quanto para os Corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvida, indiscutíveis vantagens a operacionalidade desejada, seja para a defesa

territorial- em caso de guerra- seja para manutenção da ordem interna. A não preservação dessa condição- forças auxiliares e reserva do exército- privaria a União de fazer uso da totalidade dos seus recursos materiais e humanos, na eventualidade da ocorrência de grave comoção interna ou de conflito armado externo, ensejando na necessidade de criação de uma Guarda Nacional, composta por centenas de milhares de homens, que oneraria federal de modo intolerável para as finanças públicas. A União, na primeira constituição republicana, somente dispunha de competência para legislar sobre a Polícia da Capital Federal. A experiência republicana foi desastrosa. Estados Membros organizaram verdadeiros Exércitos Estaduais, contrariando o princípio federativo e imiscuindo-se no papel constitucional das Forças Armadas. A organização, o armamento, e a instrução das Forças Policiais eram, muitas vezes, semelhantes ao do Exército e não adequados ao papel que devem desempenhar modernamente, ligado a Segurança Pública, em tempo de paz, e a Defesa Territorial, em tempo de Guerra. Daí a necessidade de resguardar a competência da União para legislar sobre a estrutura básica das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, possibilitando condições mínimas na eventualidade de suas mobilizações e convocações. Para manter a operacionalidade de serviços executados normalmente em situações adversas e de grande risco, exige-se dos integrantes das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, disciplina rígida, hierarquia forte, além de condicionamento físico e psicológico, que somente o estatuto administrativo militar pode proporcionar, sendo perigoso e insensato submeter seus integrantes ao estatuto comum do funcionário público civil. (FIÚZA, 1987, p. 29-30).

Interessante que, em 1998, ou seja, 10 anos depois da promulgação da Constituição Cidadã, a Emenda Constitucional n.º 18/1998 alterou a nomenclatura “dos servidores públicos estaduais” para “dos militares dos estados, do Distrito Federal, e dos territórios” e remeteu os policiais militares, na forma do art. 42, da CF/1988, de forma expressa, aos parágrafos 2º e 3.º do art. 142 da CF (1988); literalmente, seguindo a tradição brasileira, as PMS passaram a integrar constitucionalmente as Forças Armadas brasileiras.

[...]

§ 2º - Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares.

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados milita-

res, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

[...]

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior;

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c" (BRASIL, 1988, p. 63).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazendo uma releitura das constituições brasileiras, e analisando o contexto histórico, podemos concluir que as polícias militares estão nelas inseridas como força de natureza militar, subordinadas ao controle e à coordenação do Exército Brasileiro. As polícias militares, por sua condição de forças armadas estaduais, treinadas, armadas, equipadas e com efetivos consideráveis, estão assim à disposição de forças políticas locais, muitas vezes não alinhadas ao poder central.

A União sempre legislou privativamente sobre assuntos referentes às polícias militares e corpos de bombeiros militares: "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares" (BRASIL, 1988, p. 12-13).

A história registra episódios da utilização dessas tropas em combate contra as forças federais, de maneira efetiva, como ameaça ao pacto federativo; ou ainda como demonstração de força, conforme ocorreu recentemente, guardadas as devidas proporções, no estado de Minas Gerais.

Em 2000, no estado de Minas Gerais, o então governador Itamar Franco determinou que a Polícia Militar de Minas Gerais cercasse o Palácio da Liberdade, sede do governo de Minas, como desdobramento de uma crise política entre seu governo e o do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O ato do governador foi uma resposta à presença e movimentação de tropas do Exército Brasileiro visando garantir a segurança de uma fazenda de propriedade dos filhos do presidente na cidade mineira de Buritit, que estava sendo ameaçada de invasão pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Este episódio foi amplamente divulgado na mídia internacional e nacional. (SOUZA, 2012, p. 115-116).

Analisando os anais da Constituinte (1987), vimos que a manutenção da polícia ostensiva sob o estatuto militar (e na condição de força auxiliar e reserva do Exército) e a recepção de leis federais construídas durante o Regime Militar (as quais proporcionam alinhamento organizacional, em nível nacional, de todas as policiais militares, sob a batuta da União, por meio do Exército Brasileiro) estão diretamente vinculadas à potencial ameaça ao pacto federativo.

A possibilidade de que alguns estados possam constituir verdadeiros exércitos locais ou a consequente diminuição legal, estratégica e operacional do poder de convocação e mobilização das forças públicas estaduais pelo Governo Federal parecem influenciar a estagnação das propostas de reforma na estrutura da polícia brasileira, principalmente aquelas que propõem a desmilitarização da polícia ostensiva.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. Violência, controle social e cidadania: dilemas na administração da justiça criminal no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 41, p. 101-127, dez. 1994.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 667, de 17 de janeiro de 1936**. Reorganiza, pelos Estados e pela União, as Polícias Militares sendo consideradas reservas do Exército. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1936. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/>

lei-192-17-janeiro-1936-501765-publicacaooriginal-1-pl.html > . Acesso em: 11 out. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei n.º 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm> . Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1983. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>> . Acesso em: 14 set. 2011.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 613-A**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCCD17JUN1999.pdf#page=54>> . Acesso em: 18 dez. 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 21**. Brasília, DF: STF, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=43663&tp=1>> . Acesso em: 16 dez. 2013.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 102**. Brasília, DF: STF, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525129>> . Acesso em: 13 set. 2014.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 51**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=137134&tp=1>> . Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2014**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

COTTA, Francis Albert. **Breve história da polícia militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política de segurança**. São Paulo: Alfa Ômega, 1973.

FIÚZA, Ricardo. **Relatório da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília, DF: Senado, 1987.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MIRANDA, José da Cruz Bispo. Policiamento comunitário e desmilitarização: existe alguma correlação? **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp**, Marília, SP, n. 12, p. 38-58, nov. 2013.

MOTA BRASIL, Glauécia. A segurança pública e os direitos humanos no “Governo das Mudanças”. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 1, p. 197-220, jan./jun. 2003.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO F., Claudio C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social - Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 233-248, mai. 1997.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

REIS, Fábio Wanderley. Diálogos com Guillermo O’Donnell. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 92, p. 143-155, mar. 2012.

SÃO PAULO. Governo do Estado. **Lei n.º 2.141, de 22 de outubro de 1926**. Crêa a Guarda Civil da Capital. São Paulo: Imprensa Oficial, 1936. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>>. Acesso em: 10 out. 2014.

SOUZA, José Kilderlan de. **Guia prático da segurança pública**. Fortaleza: Assaré, 2012.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil**. Brasília: FLACSO, 2014.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 3, n. 13, p. 3-17, 1999.