

**TRANSFORMAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA  
BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NO RECONHECIMENTO DO MANDATO E NA  
ACCOUNTABILITY**

***TRANSFORMATIONS OF BRAZILIAN PUBLIC SECURITY INSTITUTIONS AND  
THEIR REFLECTIONS ON THE RECOGNITION OF THE MANDATE AND IN  
ACCOUNTABILITY***

Artigo recebido em 06/12/2016

Revisado em 10/03/2017

Aceito para publicação em 10/05/2017

**Thiago Morais de Almeida Lemes**

Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis;

Especialista em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais;

Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho; Bacharel em Direito;

Tenente da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

**Rodrigo Grazinoli Garrido**

Pós-Doutor; Doutor em Ciências; Mestre em Ciências; Biomédico; Graduado em Segurança

Pública; Perito Criminal da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; Professor de PPGD -

Universidade Católica de Petrópolis; Professor da FND - Universidade Federal do Rio de

Janeiro; Jovem Cientista do Nosso Estado – FAPERJ

**RESUMO:** Propõe-se demonstrar as transformações das instituições de segurança pública brasileiras através de passagens históricas relevantes, que permitiriam reconhecer seus mandatos. Percebe-se que, raramente, a atuação policial foi em favor do cidadão e, mesmo na democracia, perduram diversas tensões e contradições em tal modo de agir. Assim, o desconhecimento do mandato pelas próprias instituições e pela sociedade parece dificultar a accountability policial.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança pública. Instituições militares. Polícias. Mandato Policial

**ABSTRACT:** It is proposed to demonstrate the transformations of Brazilian public security institutions through relevant historical passages that would allow them to recognize their mandates. It is noticed that, rarely, the police action was in favor of the citizen and, even in democracy, there are several tensions and contradictions in this way of acting. Thus, ignorance about the mandate by the institutions themselves and by society seems to hamper police accountability.

**KEY-WORDS:** Public Security. Military Institutions. Police. Police Mandate.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Segurança no Brasil-Colônia. 2 Segurança no Brasil-Império. 3 Segurança no Brasil-República. 4 Segurança no Brasil-Governo Militar. 5 Segurança no Brasil-Democrático. 6 Um mandato policial controverso e a (im)possibilidade de accountability. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Há algum tempo, o tema segurança pública ocupa grande espaço nas discussões políticas, seguindo diversos caminhos de acordo com as instituições decisórias vigentes (FABRETTI, 2015). Isso se tornou ainda mais evidente, na modernidade tardia que se caracteriza pelo medo do crime, do terrorismo e, em resposta, pela vigilância constante (BAUMAN, 1999).

Nesse contexto, acompanhando o aumento na demanda de segurança pública, naturalmente, aumentam-se os questionamentos, controvérsias e embates neste campo. Tais embates necessariamente alcançam as instituições de segurança pública, especialmente as polícias. Pode-se entender polícia como um tipo de instituição social, de características militares ou civis, que conta com um corpo organizado de profissionais e que tem entre outras obrigações de seu mandato o controle da criminalidade e manutenção da ordem com uso, se necessário, da força física, autorizado por uma sociedade e seu governo, para incidir sobre a própria sociedade que o delegou (BAYLEY, 2003; CARRABINE et al, 2004; MUNIZ e PROENÇA JR., 2007).

Nosso modelo de polícia militar remonta a chegada de tropas de 3ª Linha-Auxiliar, nos moldes lisboetas. E o sistema com duas polícias, uma civil e outra militar, persiste mais claramente desde a chegada da Família Real. Contudo, a rigidez da hierarquia militar e a obediência a um legalismo punitivo (KANT DE LIMA, 2013), muito bem representado pelo poder do bacharelismo em nossa cultura (BUARQUE DE HOLANDA, 1995), não contribuíram para a formação de uma polícia cidadã e capaz de agir em condições que demandam decisões imediatas e independentes (KANT DE LIMA, 2013).

Com isso, tal mandato policial é posto em dúvida a todo o momento e as demandas da “accountability” fazem-se, cada vez mais, evidente (MUNIZ e PROENÇA JR., 2007). Contudo, devido à complexidade do assunto no Brasil, a despeito de alterações legislativas e políticas, as mudanças das instituições de segurança pública para responder a tais exigências são demoradas, persistindo os antigos modos de organização, ação e pensar (FABRETTI, 2015).

Dessa forma, por meio de pesquisa exploratória e qualitativa, desenvolvida a partir de documentação direta, tendo como fonte a legislação, e indireta, a partir de livros, artigos e site, nos propomos a oferecer, não um trabalho historiográfico, mas abordar os pontos mais contundentes de diversos momentos históricos brasileiros, que permitiriam reconhecer através de suas atuações, as instituições de segurança pública, em especial da Polícia Militar. Assim, buscou-se evidenciar como as amarras históricas modelam as instituições e os profissionais de segurança pública até hoje, dificultando o reconhecimento do mandato policial pela sociedade e pela própria polícia e, assim, tornando a “accountability” algo distante e, por vezes, amedrontador.

## 1 SEGURANÇA NO BRASIL-COLÔNIA

A necessidade de ocupar a colônia, frente ao momento econômico conturbado do Estado absolutista português, fez com que a Coroa repassasse ao capital privado essa empreitada. Assim, surgiu o sistema de capitânias hereditárias. Contudo, era certo que para garantir a produção e o retorno da parte que caberia à Coroa, far-se-ia necessário que os exploradores da terra organizassem forças de defesa que garantiriam a segurança frente a invasores externos e internos – a própria população. Assim, surgem as primeiras forças milicianas que atendiam ao interesse privado colonial (DE CARALHO, 2008).

Apenas após a chegada da expedição de Martim Afonso de Souza, em 1532, que se pode falar em algum tipo de organização com fins judiciários e com mandato para uso da força contra eventuais invasores que se estendiam além do interesse privado, alcançando os habitantes da colônia (SOUSA e MORAIS, 2011). Contudo, ainda mais tardiamente, com o estabelecimento do Governo Geral que centralizou o sistema de capitânias hereditárias, é que foram criados os cargos de ouvidor-mor para cuidar da justiça; provedor-mor, para resguardar os interesses do Tesouro Real; e o capitão-mor que se responsabilizava pela segurança e defesa. Assim, em 1549, era criada a Vigilância e Guarda do litoral, com ações de polícia e defesa militar (COMISSÃO DA VERDADE, 2015).

Nesse período, observam-se as primeiras menções a um policiamento feito por tropas, com patrulhamento urbano, controle de estradas, que iam além do interesse privado, como resolver questões relacionadas à fuga de escravos:

Ante as circunstâncias, as tropas, além de guardarem o núcleo a que serviam passaram a rondar as áreas bordejantes e pervagar os caminhos mais utilizados. Era, legitimamente, uma função policial, essa que exercia, porque nestes casos, agia

policialmente. (VIEIRA, 1965, p. 10)

Com a instalação de câmaras municipais nas localidades que tivessem a categoria de vila, muitas atividades políticas-administrativas foram transferidas à colônia.

Antes da transferência da corte, em 1808, as atribuições do intendente-geral da Polícia no Brasil eram desempenhadas por várias autoridades, como os quadrilheiros, que eram oficiais inferiores de justiça, vinculados à Câmara Municipal e ao ouvidor, os capitães-mores de estradas e assaltos, conhecidos como capitães-do-mato, também ligados à Câmara, e, acima deles, os alcaides, encarregados de diligências específicas. (REIS, 1983, p. 11).

Nesse sentido, na vila de São Vicente foi criada a primeira milícia do Brasil, nos moldes da organização portuguesa, como tropa de 2ª Linha-Auxiliar. Havia ainda como auxiliares do Exército português (tropa de 1ª Linha) as tropas de 3ª Linha. Estas eram denominadas Ordenanças que tinham como mandato a segurança pública militarizada (COMISSÃO DA VERDADE, 2015).

Com o advento do extrativismo mineral na Minas Gerais, aportou no Brasil um novo grupamento, os Dragões, que eram responsáveis pela segurança do ouro que era retirado dessa região e levado para Portugal. De forma diferente das tropas empregadas até então, que só recebiam quando empregadas, os dragões possuíam remuneração fixa, de forma que seriam chamados de Tropas Pagas, o que veio a ser instituído em 1709.

Das companhias de Ordenanças surgiram Tropas Pagas, nos termos da Carta Régia de 9 de novembro de 1709, originando em 18 de janeiro de 1719, as primeiras Companhias de Dragões, oriundas inicialmente de Portugal, assimilaram em forma de Companhia de Pedestres, anexou as tropas de Ordenanças já exaurindo-se, e foram tomando uma conformação de tropa nativa. Era o advento das Tropas Pagas, soldados profissionais organizados e adestrados e remunerados pelos serviços prestados, portanto mais aptos para impor a ordem interna. Tinham a incumbência de patrulhamento local, ronda e condução de presos, sob as ordens dos governadores. (SILVA, 1998, p. 6).

Assim, *originalmente criados para atuar em missões militares de defesa contra agressões externas, os chamados Dragões Reais de Minas, [...], acabariam como uma espécie de polícia militar* (LOPES, 2013, p.50). Contudo, é evidente que a função desses profissionais da segurança era grandemente patrimonial, cumprindo ordens em benefício da coroa, no combate ao contrabando e aos sonegadores do quinto. As atribuições de proteção da sociedade eram relegadas ao segundo plano (LOPES, 2013). Na verdade, o povo da colônia era tido como constante ameaça à Coroa e combatido de forma ferrenha, como ocorreu nas

Revoltas anticoloniais, sobretudo na Inconfidência (ou Conjuração) Mineira (LOPES, 2013). Essa descrição é expressa nas satíricas Cartas Chilenas de Tomás Antônio Gonzaga (1744-1810):

35 – Que ele fez, na milícia, grandes coisas.  
Ha, nesta capital, um regimento  
De tropa regular, a quem se daga.  
Tu sabes, Doroteu, que não há corpo  
Que, todo, de iguais membros se componha  
40 – Das ordens mais austeras, que fizeram  
Os santos penitentes patriarcas,  
Saíram, contra o trono rebelados,  
Os infames Clementes, e saíram  
Contra o dogma, os Calvinos e os Luteros;  
[...]  
60 – Os castigos reparte aos seus guerreiros.  
Não há, não há distúrbio nesta terra,  
De que mão militar não seja autora.  
Chega, prezado amigo, a ousadia  
De um indigno soldado a este excesso. (GONZAGA, 1863)

## 2 SEGURANÇA NO BRASIL-IMPÉRIO

Muitos autores (BRETAS, 1998; BRETAS e ROSEMBERG, 2013; SOUSA e DE MORAIS, 2011) apontam o ano de 1808 como o início das instituições policiais brasileiras. É neste ano que o governo real, perseguido por Napoleão Bonaparte na Europa, aportou no Brasil. Assim, inicia-se o Brasil Império e, com isso, muitas mudanças vieram a ocorrer, das quais interessam o estabelecimento de uma burocracia pública, a partir da criação de órgãos para atendimento aos interesses do imperador e de sua corte.

Dentre esses órgãos foi criado em 1808 a Intendência Geral de Polícia como adaptação de instituição já usada em Lisboa sob influência de Paris. Esta organização passa a ser responsável por serviços diversos de interesse judiciário, administrativo, tributário e policial no Brasil (BRETAS e ROSEMBERG, 2013).

Foi no interior desta Intendência Geral que se estabelece um corpo militarizado e uniformizado, à semelhança do exército e denominada Guarda Real (1909), que passa ser

responsável, nas palavras de Bretas (1998), a “atender às ordens do intendente na manutenção do sossego público”. As características de atuação da Guarda, o mandato policial reconhecido na época, podem ser vislumbradas na obra de Manoel Antônio de Almeida (1831-1861), “Memórias de um Sargento de Milícia”:

O Major Vidigal era o rei absoluto, o árbitro supremo de tudo o que dizia respeito a esse ramo de administração, era o juiz que julgava e distribuía a pena, e ao mesmo tempo o guarda que dava caça aos criminosos; nas causas da sua imensa alçada não havia testemunhas, nem provas, nem razões, nem processo; ele resumia tudo em si; a sua justiça era infalível; não havia apelação das sentenças que dava; fazia o que queria e ninguém lhe tomava as contas. Exercia, enfim, uma espécie de inquisição policial”. (DE ALMEIDA, 1996)

A despeito dos quadros originais serem compostos por homens de maior poder aquisitivo, dentro da tradição portuguesa, muitos dos seus componentes acessavam a Guarda por meio de recrutamento forçado, oriundo de camadas simples da população. Estes homens livres e pobres buscavam certa elevação social na atuação militar, mesmo que esta fosse rara, pois refletia e acentuava o recorte sócio-demográfico da época (BRETAS e ROSEMBERG, 2013).

Só a partir de 1830 que se passa a valorizar o voluntariado, com assinatura de contrato temporário (BRETAS, 1998). O acesso era feito nas patentes mais baixas, mas seria possível ascensão na carreira. Contudo, o vínculo como exército era muito claro e muitos oficiais eram advindos desta força armada. Um batalhão destes voluntários participou da Campanha no Paraguai. Foi a partir de 1850 que a legislação melhorou as condições salariais e de trabalho dos policiais. Nessa época a contratação de estrangeiros para a polícia também era comum.

De forma geral, as forças policiais faziam de tudo no Brasil, menos segurança social, pois não era uma atribuição que lhe competia. Pelo contrário, a maior parte da atuação era notadamente contrária aos interesses do povo. Temos inclusive uma famigerada atuação no sentido de europeizar os brasileiros nos padrões que o imperador queria para que tudo ficasse conforme Portugal.

A documentação produzida pelo órgão revela que a Intendência Geral de Polícia era responsável por uma série de medidas relacionadas à organização do espaço urbano e à disciplinarização dos costumes conforme os padrões europeus, atuando como agente civilizador na nova sede do Reino português. Sua extensa gama de atribuições provocou conflitos de jurisdição com o Senado da Câmara do Rio de Janeiro, dado que, na prática,

ambos compartilhavam a mesma esfera de atuação governativa no que cabia a questões de higiene, abastecimento e segurança, entre outras (GOUVÊA, 2005, p. 745).

Segundo Lage e Miranda (2007), a polícia utilizava-se, sobretudo, de sua discricionariedade, a despeito das bases legais e normativas. *O arbítrio foi considerado o principal instrumento de controle e manutenção da segurança do Estado, gerando uma tradição de desrespeito aos direitos individuais* (p.1). Assim, o uso excessivo do poder passa a ser “natural” na atuação policial.

O resultado da correlação de forças políticas existentes na própria sociedade. No Brasil, a polícia foi criada no século XVIII, para atender a um modelo de sociedade extremamente autocrático, autoritário e dirigido por uma pequena classe dominante. A polícia foi desenvolvida para proteger essa pequena classe dominante, da grande classe de excluídos, sendo que foi nessa perspectiva seu desenvolvimento histórico. Uma polícia para servir de barreira física entre os ditos “bons” e “maus” da sociedade. Uma polícia que precisava somente de vigor físico e da coragem inconsequente; uma polícia que atuava com grande influência de estigmas e de preconceitos. (BENGOCHEA, 2004, p.129)

Como podemos ver, já naquela época eram observados embates flagrantes sobre o que seria de competência das forças de segurança. A patente atuação dessas forças era primordialmente voltada aos interesses e vontades da aristocracia escravagista do período imperial.

### 3 SEGURANÇA NO BRASIL-REPÚBLICA

Com a proclamação da república, antigas províncias passam a dispor de autonomia para organizar suas forças de segurança estaduais. O policiamento torna-se uma rotina e a identidade do policial passa a ser reconhecida definitivamente como uma ocupação (BRETAS e ROSEMBERG, 2011).

Mesmo com a mudança paradigmática de império para república, e com novas estruturas e denominações, foi mantido o sistema de polícia duplo – civil e militar -, que era sombra do império. A Polícia Civil era chefiada por delegados, tinham em seus quadros inspetores e outros agentes, era uma Guarda Civil que, naquela época, estava encarregada do patrulhamento e vigilância e em 1866, segundo o costume europeu, o Imperador resolveu criar um corpo de Policiais Civis uniformizados, denominado Guarda Urbana, através do Decreto 3.598 de 27 de janeiro de 1866.

Por outro lado, foi mantida também a noção de força de segurança no sentido militar, herança que vinha do Brasil-colônia. Em 1917, pela Lei nº 3.216, se fixou ainda mais

expressamente o papel da militarização das forças de segurança como forças auxiliares do Exército, chegando a utilizar a expressão “polícias militarizadas dos Estados”. Contudo, as forças estaduais militares, sobretudo, durante a República Oligárquica, seriam formadas e treinadas de acordo com a doutrina empregada pelo responsável local por serem estadualizadas.

Assim, as oligarquias ricas passaram a transformar seus corpos de segurança em exércitos privados, que atuavam como prevenção a futuras intervenções federais, favorecendo, ainda mais, os famosos coronéis da república oligárquica.

A força de segurança mineira, em particular, em 1912, trouxe da suíça para instruções, alguns militares do exército suíço experientes em missões policiais. Dentre eles podemos citar o Coronel Drexler. Esse oficial instruiu a força mineira, entre 1912 a 1923, e com isso militarizou a segurança mineira com treinamentos exacerbados.

A despeito da especialização policial de cunho liberal, que se traduziu, entre outros fatores, na mudança da denominação, na reorganização do efetivo e nos regulamentos, as práticas militares permaneceram no Corpo Policial. No início do século XX, com a contratação do Capitão Roberto Drexler, oficial do Exército Suíço comissionado no posto de Coronel da Força Pública de Minas, em 24 de dezembro de 1912, a Força Pública de Minas Gerais teria passado por um processo de revitalização da instrução militar. No período de 1912 a 1927 foram criados diversos corpos de ensino. (COTTA, 2005, p.53)

Foi comum a atuação das Forças Públicas na contenção das diversas revoltas, rebeliões e guerras internas, como na revolta da vacina, em Canudos, no Contestado e nos movimentos tenentistas. Schwarcz e Starling (2015, p.358), ao comentarem um levante com motivações políticas que recebeu o nome de Sedição de Princesa: *Comandado os por José Pereira, os rebeldes ocuparam toda a região e se declaram independentes da Paraíba. Também derrotaram os sucessivos batalhões da Força Pública do Estado – o nome da Polícia Militar, na época – [...]*.

É perceptível a atuação da agência militar de segurança pública no combate aproximado onde, a fim de garantir os interesses do Estado, com certeza, via no cidadão um inimigo e não uma pessoa dotada de direitos e garantias fundamentais. Mesmo quando analisamos a atuação policial em conflitos mais próximos do que se entende como segurança pública, é bem clara que se trata de garantia do governo. É o que Da Cunha (2015, p.1) nos apresenta quando fala sobre o combate à capoeiragem no Rio de Janeiro: *As capoeiras eram um problema para a República, antes mesmo de ela ser consolidada. As capoeiras seriam um risco, pois estabeleceram a Guarda Negra que tinha função de defender a monarquia e combater a propaganda republicana.*



Com a revolução de 1930, o papel político da polícia ganhou mais força, ao ponto de não haver tempo para o desenvolvimento de outras atuações, como mencionou um chefe de polícia do Rio de Janeiro da época (apud BRETAS e ROSEMBERG, 2011). Com o regime autoritário de Vargas, a incumbência de controle político ficou ainda mais evidente (BRETAS e ROSEMBERG, 2011). No dia do golpe que instituiu o Estado Novo, Vargas *cercou o Congresso e mandou seus membros para casa, jogou a Polícia Militar na rua, impôs uma nova Constituição ao país e batizou o golpe de Estado*. (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p.374).

Vale o destaque que foi na Constituição Federal de 1934 que aparece pela primeira vez a denominação “polícia militar” para parte das forças de segurança considerada reserva do Exército. A semelhança às forças armadas era tão significativa que até a década de 60, as forças militares estaduais eram aquarteladas, ficando no quartel até que fossem convocadas, sendo o policiamento realizado pela Polícia Civil.

Contudo, o vínculo com o exército fez com que a polícia militar recebesse a formação dos oficiais e controlou o uso de equipamentos, levando ao atraso tecnológico ainda hoje percebido (DE SOUSA e DE MORAIS, 2011).

#### **4 SEGURANÇA NO BRASIL-GOVERNO MILITAR**

O papel da polícia militar durante o período ditatorial foi estabelecido pelo decreto-lei nº 667 de 1969, em acordo com a Constituição de 1967, reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. A legislação estabeleceu entre as atribuições da Polícia Militar as seguintes: manutenção da ordem pública e segurança interna; exclusividade no policiamento ostensivo, fardado; atuação de maneira preventiva, como força de dissuasão; atuação de maneira repressiva, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; atendimento 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, subordinando-se à Força Terrestre.

Em 1967 foi criada também a Inspeção-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM). A força terrestre estabeleceria normas para regulação e organização das polícias, controlar os currículos de formação e treinamento, os armamentos, e manuais utilizados pelas forças auxiliares, além de manifestar-se sobre as promoções dos policiais. De acordo com De Souza e De Moraes (2011), *esse controle irá influenciar profundamente o perfil das Polícias brasileiras*.

A Doutrina de Segurança Nacional ficou evidente no funcionamento da repressão. A ditadura fez uso inicialmente dos Departamentos de Ordem Política e Social (Dops), subordinados à estrutura já montada nas Secretarias de Segurança dos Estados. Já a partir de 1967, a repressão ganha outra forma com a criação do Cento de Informações do Exército (CIE). Nas palavras de Schwarcz e Starling (2015, p.460), o CIE seria a peça mais letal dessa máquina e passa a agir em conjunto com os outros centros de informações da marinha (já existente desde 1957) e o da aeronáutica (criado em 1970).

Contudo, a associação dos militares com os agentes de segurança pública não é afastada. Em 1969, foi criada a Operação Bandeirantes, em São Paulo, na qual há atuação de militares das três forças armadas e da força auxiliar policial e de policiais civis, sob patrocínio de grandes empresas brasileiras e multinacionais. Estrutura semelhante foi utilizada após 1970 nos Centros de Operação e Defesa Interna (Codi) e Destacamentos de Operação Interna (DOI), os dois órgãos (Codi-DOI) atuavam em conjunto na repressão em várias cidades (SCHWARCZ e STARLING, 2015).

Nesse período, a Polícia Militar do Estado de São Paulo criava as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar – Rota. Esta unidade especial surge com o papel de combate à guerrilha urbana e ações da esquerda armada. Contudo, até hoje, a Rota ainda é alvo de denúncias de assassinatos, tortura e toda sorte de violação dos direitos humanos de criminosos comuns e de todos aqueles que julgavam suspeitos (GAMBATA, 2013).

Com os primeiros ventos de democratização, mais especificamente após o retorno do exílio de alguns “inimigos” do regime, novos ares também sopraram sobre a segurança pública. O reconhecimento de que a militarização da segurança pública era herança da ditadura, fazia com que setores da sociedade demandassem modificações e modernização da polícia. Exemplo interessante pôde ser vislumbrado no Rio de Janeiro.

Já em 1982, Leonel Brizola lançara candidatura ao governo do Estado e tomava posse em 1983, após eleição conturbada. Os ideais democráticos de Brizola fizeram com que o governador de forma astuta driblasse o arbítrio dos militares sobre a Secretaria de Segurança Pública: até então, os nomes de secretários da pasta deveriam ser submetidos ao exército. Brizola extingue o cargo e cria a Secretaria de Polícia Judiciária e Direitos Civis e a Secretaria de Polícia Militar (LEMGRUBER e PAIVA, 2010). O que poderia ser entendido como uma simples mudança de nome iniciou uma ruptura, mesmo que pontual, do vínculo Segurança Pública-Forças Armadas iniciadas no Brasil Colônia com as tropas auxiliares do exército.

## 5 SEGURANÇA NO BRASIL-DEMOCRÁTICO

De acordo com Schwarcz e Starling (2015) *a descompressão do sistema político começara a ser orquestrada em 1975*. Na verdade, uma série de movimentos dos generais parecia reconhecer problemas no sistema, mas, sobretudo, buscava ter sob a tutela militar a própria abertura “lenta e gradual”. A lei da anistia, p.ex., só foi promulgada em 1979 e, apenas em 1985, tínhamos um presidente civil, ainda eleito indiretamente.

Em 1988, ganhávamos uma constituição democrática. Depois de décadas de um regime autoritário, a perspectiva da nova constituição não poderia ser outras senão a cidadania, o que lhe conferiu o título de Constituição cidadã.

No entanto, se para alguns a CF 1988 trouxe mudanças significativas no que tange à Segurança Pública, pois além de dever do Estado, passou a ser responsabilidade de todos, característica de um Estado Democrático (MIRANDA E LAGE, 2007), para outros, nesse contexto a carta deixou a desejar. Fabretti (2015), p.ex., reconhece que a despeito de ter estabelecido um capítulo para a Segurança Pública, pouco avançou nesse ponto, mantendo a lógica das constituições anteriores. O autor considera que não houve estabelecimento de competências sobre o desenvolvimento de políticas públicas de segurança entre os entes federados, restando um “vácuo constitucional”. Assim, até o final da década de 1990, os Estados eram os principais atores e uma maior articulação com o Governo Federal só passou a existir nos anos 2000 em virtude da Política Nacional de Segurança Pública.

Ainda para este autor, a CF continua tratando a segurança pública como problema exclusivamente policial. Além disso, ao invés de se estabelecer em uma perspectiva de garantia dos direitos humanos, continua firme na proposta de manutenção *da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio* (FABRETTI, 2015, p.24). Na verdade, em uma perspectiva *contemporânea e democrática*, a Segurança Pública deveria ir além da proposta tradicional e reativa de controle do crime e da violência e incorporar o incremento e consolidação da cidadania, com afirmação dos direitos humanos e das garantias individuais e coletivas (MUNIZ, 2013). Segundo De Sousa e De Moraes (2011), no modelo democrático, a Segurança Pública deveria ser *via de acesso à cidadania plena, ao garantir o respeito à dignidade da pessoa humana e aos próprios Direitos Humanos*.

De acordo com Teixeira (2012), foi a partir de 1995 que a polícia militar passou a direcionar sua atuação para o controle do crime. Além disso, paulatinamente, o treinamento vem sendo incrementado com a incorporação de normas de direitos humanos, mas ainda se

fazem necessários grandes investimentos em treinamentos para assegurar que estejam de acordo com valores democráticos.

## 6 UM MANDATO POLICIAL CONTROVERSO E A (IM)POSSIBILIDADE DE ACCOUNTABILITY

O Mandato policial pode ser entendido como *[o] exercício do poder coercitivo autorizado pelo respaldo da força de forma legítima e legal* (MUNIZ E PROENÇA JR, 2007, p.14). Não pode ser restringido ao que se define como poder de polícia pelo Código Tributário Nacional (Lei 5172/1966), mas pode se desenvolver a partir de tal enunciado:

**Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

É certo que o mandato policial, nem sempre, foi desenvolvido no intuito de atender ao cidadão, mas, sobretudo, em direção ao cumprimento de interesses políticos específicos. Dessa forma, mesmo em uma sociedade democrática, ainda perduram diversas tensões e contradições a serem resolvidas no que tange esta atuação.

A despeito da *fantasia sedutora* de uma polícia que atua de forma estritamente técnica -“neutra”, não é possível, e seria um erro tentar estabelecer um processo de despolitização da polícia. Esperar que uma polícia despolitizada fosse a chave da atuação democrática incorreria, entre outros problemas, em abrirmos espaço para um discurso essencialmente financeiro da segurança pública que levaria, quase que certamente, à privatização das corporações (MUNIZ, 2012, *passim*).

Também é certo que não se deve confundir ação democrática e cidadã com o afastamento do uso da força, mas se devem reconhecer os limites entre a força e a violência. A ação policial é fundamentalmente baseada no uso da força, dentro da legalidade e legitimidade (MUNIZ e PROENÇA Jr., 2014). Assim, o mandato policial consiste em ser um instrumento de administração de conflitos e coerção limitado pela legislação e pela legitimação social.

Por fim, entre as aparentes contradições da ação policial democrática estão os limites da discricionariedade. A ação policial não pode ser engessada, pois a polícia precisa ter discricionariedade para atuar diferentemente em cada caso, demandando decisões imediatas e

emergenciais (MUNIZ e PROENÇA Jr., 2014). Com tudo isso, a polícia estará sempre na posição de “vidraça” a espera da “pedra”.

Marx (2001) conseguiu resumir muito bem esta ironia com a seguinte constatação: *a polícia passa a ser o principal suporte e, ao mesmo tempo, a principal ameaça à sociedade democrática.*

Há sim avanços, mas é necessário ir além nessa perspectiva democrática de ação policial. Certamente, após anos servindo a interesses particulares ou simplesmente garantindo o governo, sem qualquer preocupação com a população, parece que a saída estaria em uma formação democrática, tal como diz Neto (1999, p. 147):

Em regimes políticos democráticos, como acontece no Brasil, é inútil, além de desumano em relação aos policiais, criticar e procurar controlar a violência policial recorrendo simplesmente a mecanismos de controle formal sejam eles internos ou externos à organização policial, e mecanismos de controle informal externo, sem oferecer aos policiais a capacitação profissional necessária para o desempenho de suas funções com um uso mínimo da força física.

Todavia, a formação das polícias brasileiras ainda parte de uma proposta repressiva, baseada no punitivismo penal, militarismo e em uma visão dogmática, típica do bacharelismo (BUARQUE DE HOLANDA, 1995 e KANT de LIMA (2013). Este último autor, bem pontua tal situação:

Essa formação, centrada na obediência aos rígidos cânones da lei e da hierarquia entre os postos, se revela [...] distanciada daquela necessária ao bom desempenho das funções policiais, que consistem em tomar decisões em tempo real, autônomas e independentes, sujeitas à responsabilização posterior, sobre a imprevisível variedade de assuntos que lhes chegam às mãos. (KANT DE LIMA, 2013, p. 39)

Esse despreparo para a realidade acaba por, muitas vezes, levar os agentes dessas instituições a ultrapassarem os limites da lei em nome da “defesa da ordem”, pois acreditam que há nítido limite entre os cidadãos e os inimigos da sociedade. Deve-se ressaltar que tal modo de agir, que tem raízes históricas e serviu aos interesses políticos dos governos e foi legitimado por grande parte da população, *ainda persiste como forma de controle social e da criminalidade* (KANT DE LIMA, 2008).

Kant de Lima (2008), mencionando outros autores deixa ainda mais clara tal posição em passagem que merece ser descrita:

[...] a persistência da violência policial, por exemplo, estaria ligada, em parte, ao apoio popular dado às ações policiais, demonstrando um padrão cultural de ação disseminado, o qual identifica o exercício da autoridade ao uso da violência. Como o comportamento da polícia parece estar de acordo com os padrões aceitáveis para a maioria, haveria uma relutância em apoiar as tentativas de mudança em direção ao

fortalecimento do Estado de Direito e ao respeito dos direitos individuais (DE LIMA, 2008, p. 59)

Resultados do 10º Anuário de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016) mostram bem esse *modus operandi*: entre 2009 e 2015, tivemos 17.688 mortes pelas polícias. Isso se reflete no medo da maioria da população em ser vítima dessa violência, seja desenvolvida pela Polícia Militar (59%) ou da Polícia Civil (53%). De forma geral, 70% da população acha que as polícias exageram no uso da violência. O reconhecimento do mandato tem relação também com a morte do policial. Policiais brasileiros morrem 113% mais em serviço do que policiais americanos, entre 2009 e 2015. Só em 2015 foram 393 policias vítimas de homicídio.

Assim, se há problema na definição do mandato, como cobrar *accountability*? Segundo Muniz e Proença Jr (2007, p.2), ao assumirmos que *todo mandato traz consigo a concessão de poderes da parte de quem o concede e a assunção de responsabilidades da parte de quem o recebe, a accountability consiste no espaço por excelência de vivificação do mandato policial [...]*.

Apesar de polissêmico na tradução para o português, a *accountability* policial deve ser entendida para além da responsabilização e da transparência na prestação de contas, mas deve se relacionar às ações de *acompanhamento, orientação, avaliação e controle* que estão na própria base da formação das polícias modernas. É claro que a amplitude do que se espera da *accountability* policial varia com o tempo, a sociedade e as polícias (MUNIZ e PROENÇA JR., 2007), mas torna-se difícil sua cobrança se a sociedade e as próprias instituições de segurança desconhecem seus mandatos.

## CONCLUSÃO

Passagens dos diversos períodos históricos brasileiros - colonial, imperial e republicano - permitiram vislumbrar que, raramente, a atuação das instituições de segurança pública, em especial da Polícia Militar, foi desenvolvida no intuito de atender ao cidadão. Apesar das modificações nos regimes políticos, o mandato policial teve como principal efeito a proteção patrimonial e ideológica dos diversos governos.

Esse modo de agir não só se estabeleceu na estrutura das instituições de segurança pública, mas tornou-se reconhecida pela sociedade. Dessa forma, mesmo após o estabelecimento de uma sociedade formalmente democrática, ainda perduram diversas tensões e contradições a serem resolvidas quanto ao mandato policial.

Em complementação, ao reconhecer-se que a accountability policial tem relação direta com o reconhecimento do mandato, institucional – quem assume; e social – quem concede, percebe-se que a construção histórica das instituições policiais brasileiras faz com que ações de acompanhamento, orientação, avaliação e controle tornem-se dificultadas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. de. **Memórias de um sargento de milícias**. 25. ed. São Paulo: Ática, 1996.

BAUMAN, Z. **Vigilância Líquida**. Jorge Zahar. 2013.

BAYLEY, D. Comparando a Organização das Polícias em Países de Língua Inglesa. *In*: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (eds), **Policiamento Moderno**, São Paulo, Editora USP, 2003, p. 539-576.

BENGOCHEA, J. L. P. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 18, n. 1, 2004.

BRETAS, M. L.. A Polícia Carioca no Império. **Revista Estudos Históricos**. 22. P.219-234, 1998

BRETAS, M. L. e ROSEMBERG, A. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas**. Topoi, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

CARRABINE, E.; IGANSKI, P.; LEE, M.; PLUMMER, K. e SOUTH, N. **Criminology: A Sociological Introduction**. Routledge, 2004.

COMISSÃO DA VERDADE – ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório. Tomo 1, Parte 1 - ESTRUTURAS E SISTEMAS DA REPRESSÃO. **A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA**. 2015. Disponível em: <http://comissaodaverdade.al.sp.gov.br/relatorio/>. Acesso em: 10 nov 2016.

CORTELLA, M. S. **A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos**. 3.ed. São Paulo. Cortez, Instituto Paulo Freire, 2006.

COTTA, F. A. **Fragmentos da História Policial e Militar de Minas Gerais: história e historiografia**. Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2005.

COTTA, F. A. **Reflexões iniciais sobre as contribuições do Corpo Escola e Escola de Sargentos para o processo pedagógico policial-militar (1912-1931)**. Revista O Alferes, Belo Horizonte, n° 16, p. 25-66, jan. jun. 2001.

Da CUNHA, F.S. Capoeiras e a Revolta da Vacina. **Revista Espaço Acadêmico**. Nº 166, p.28-38, 2015.

De LIMA, J. M. M. DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY: MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (1989-2007). *Aurora*. II (3). p. 56-69, 2008.

De SOUSA, R. C. e De MORAIS, M. do S. A.. POLÍCIA E SOCIEDADE: uma análise da história da segurança pública brasileira. *Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas UFMA*. 10p., 2011.

FABRETTI, H.B. Políticas de segurança Pública: questionamentos preliminares. In: SMANIO, G.P.; BERTOLIN, P.T.M. e BRASIL, P.C. (Orgs. ). *O Direito na Fronteira das Políticas Públicas*. Páginas & Letras, 2015, p.23-27.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2016, 137p.

GAMBATA, M. Homenagem à repressão? *Carta Capital*. Sociedade. Publicada em 15/08/2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/homenagem-a-repressao-6430.html>. Acessado em: 29 out 2016.

GONZAGA, T.A. *Cartas Chilenas (1863)*. Disponível em <http://www.biblio.com.br/defaultz.asp?link=http://www.biblio.com.br/conteudo/TomasAntonioGonzaga/cartaschilenas.htm>. Acessado em: 25 out 2016.

GOUVÊA, M. de F. S. *As bases institucionais da construção da unidade. Dos poderes do Rio de Janeiro joanino: administração e governabilidade no império luso-brasileiro*. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2005. p. 707-752.

KANT DE LIMA, R. *Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal*. DILEMAS - Vol. 6 - n 4, 2, p. 549-580, 2013.

LEMGRUBER, J. e PAIVA, A. *A Dona das Chaves*. Record, 2010, 265 p.

LOPES, R. Tiradentes. *Os Mistérios e Mentiras da Inconfidência*. Discovery. 2013, 143p.

MARX, G.T. Police and Democracy. In: Amir, M e Einstein, S. (eds.) *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice, vol. 2*. Office of International Criminal Justice. 2001. Disponível em: <http://web.mit.edu/gtmarx/www/dempol.html>. Acessado em: 02 nov 2016.

MIRANDA, A. P. e LAGE, L. *Da polícia do rei à polícia do cidadão*. Revista História. Revista de História da Biblioteca Nacional, Ano 3, nº 25, 2007.

MUNIZ, J, de O.; PROENÇA JUNIOR, D.. Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A. C. C. (Org.). *Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 21-73.

MUNIZ, J. de O. *Despolitização da segurança pública e seus riscos*. In: R. Souza; P. Gracino Jr (orgs.). Sociedade em perspectiva: cultura, conflito e identidade. Rio de janeiro: Gramma, 2012. p. 119-134



MUNIZ, J. de O.; PROENÇA JUNIOR, D. Mandato Policial. *In:* De LIMA, R.S.; RATTON, J.L. e de AZEVEDO, R.G. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Ed. Contexto, p. 491-502, 2014.

NETO, P. M. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. *In:* CARNEIRO, L.P.; GRYNSPAN, M.; CARVALHO, J.M.de; PANDOLFI, D.C. (Orgs). **Cidadania, justiça e violência**, p. 129-148, 1999.

REIS, M. F. **A Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil: os termos de bem viver e a ação de Paulo Fernandes Viana**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica, 1983. p. 95-105.

SCHWARCZ, L.M. e STARLING, H.M. **Brasil: uma biografia**. Companhia das Letras, 2015.

SILVA, V. F. **História da Segurança Pública**. Natal, 1998, p. 32.

TEIXEIRA, P.A.S. Mesmo com o sacrifício da própria vida: algumas considerações sobre os treinamentos no uso da força para policiais militares da região Sudeste do Brasil. *In:* RIBEIRO, P.J e FERAZ, T.C (Orgs.) **Segurança Pública. Garamond**. P. 149-160, 2012.

VIEIRA, H. **Formação histórica da polícia de São Paulo**. São Paulo: Serviço Gráfico de Segurança Pública, 1965