



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E
CIDADANIA – MPSPJC

MÁRCIO RIOS LIMA SILVA

DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY & ORGANISMOS POLICIAIS NO BRASIL:
um estudo de caso sobre a evolução institucional da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia.

Salvador

2017

MÁRCIO RIOS LIMA SILVA

DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY & ORGANISMOS POLICIAIS NO BRASIL:
um estudo de caso sobre a evolução institucional da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Íris Gomes dos Santos.

Salvador

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

S586 Silva, Márcio Rios Lima
Democracia, accountability & organismos policiais no Brasil:
um estudo de caso sobre a evolução institucional da Corregedoria
da Polícia Militar da Bahia / por Márcio Rios Lima Silva. – 2017.
106 f.

Orientador: Prof^ª. Dra. Íris Gomes dos Santos.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
Faculdade de Direito, 2017.

1. Bahia – Polícia Militar. 2. Segurança pública. 3.
Investigação interna policial. I. Santos, Íris Gomes dos. II.
Universidade Federal da Bahia. III. Título.

CDD-355.0335

MÁRCIO RIOS LIMA SILVA

DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY & ORGANISMOS POLICIAIS NO BRASIL:
um estudo de caso sobre a evolução institucional da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Segurança Pública.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Íris Gomes dos Santos (Orientadora) - Doutora em Ciência Política - Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA)

Prof^a. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Doutora em Sociologia e Política - Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG)

Prof. José Geraldo Leandro
Doutor em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG)

*Para minha esposa, **Viviane**, ao nosso filho **Bernardo**, que mesmo aos oito meses em seu ventre já é o nosso maior tesouro, e ao meu primogênito, "**Totti**". É por vocês que essa mensagem faz tanto sentido: "**a coisa mais extraordinária do mundo é um homem comum, com uma mulher comum e seus filhos comuns**" (G. K. Chesterton).*

Agradecimentos

Esse é um dos momentos mais importantes, porque ao se concluir uma pesquisa de tal natureza temos a possibilidade de agradecer aqueles que contribuíram nessa caminhada. Esta dissertação, a qual foi gestada em meio a tantas outras demandas da vida, me dá agora a oportunidade de expressar meu enorme agradecimento e reconhecimento:

Ao onipotente e eterno Deus pela vida, saúde, e determinação, sem as quais seria impossível chegar até aqui.

Ao Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública (PROGESP) da Universidade Federal da Bahia, nas pessoas da Coordenadora Ivone Freire, suas auxiliares, Roni e Jamile, assim como todos os professores, pela oportunidade ímpar de convivermos juntos durante estes dois anos. Agradeço também os valiosos comentários tecidos pela banca de qualificação, composta por duas competentes acadêmicas do setor Prof^ª. Ludmila Ribeiro e Prof^ª. Ivone F. Costa.

À minha orientadora, Íris Gomes, primeiramente por ter aceitado orientar e acreditar nesta pesquisa. Agradeço também pelo olhar rigoroso e exigente, tão desesperador quanto desafiador, que em incontáveis oportunidades me fez refletir e reeditar este trabalho. Obrigado por compartilhar comigo seu conhecimento, postura crítica, mas, acima de tudo, por demonstrar respeito ao meu conhecimento. Tenho certeza que, sem sua orientação, não conseguiria atingir o objetivo final dessa dissertação.

Agradeço a minha mãe, “Florinha”, pela existência e educação, tanto escolar quanto para vida. Tenha certeza que a sua disciplina e rigidez foram extremamente necessárias para que eu concluísse essa etapa com êxito.

À minha esposa “Vivi”, quem me incentivou a participar da seleção desse mestrado. Obrigado por acreditar em mim e no meu trabalho, e pelas infinitas vezes em que me ouviu com amor e paciência, sem nunca me deixar entregar os pontos. Te amo!

A todos os companheiros do mestrado, sobretudo os oriundos da rigorosa seleção das vagas universais. Obrigado pelas risadas, almoços (e alguns jantares) e tantos trabalhos.

Agradeço aos militares lotados na Corregedoria da Polícia Militar da Bahia: ao Coronel PM Barbosa Neto, e o Tenente-Coronel PM Josemar, respectivamente, Corregedores Chefe e Adjunto, por terem permitido o acesso irrestrito a todos os dados daquele órgão. Obrigado também aos Capitães PM Rogério, Guanaes, Moema, Gottschalk, Jeanderson, à Sub-Tenente PM Logrado e o Soldado PM Assunção. Porém, aqui ressalto um agradecimento especial ao Cabo PM Josã Amorim, por ter me ajudado com todos os dados necessários da

seção de Estatística, e ao Soldado PM Passos, pelas informações essenciais acerca do histórico daquela casa correcional. Obrigado a todos!

SILVA, Márcio Rios Lima. **Democracia, Accountability e Organismos Policiais no Brasil:** um estudo de caso sobre a evolução institucional da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia. 100 f. il. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

Esta dissertação buscou mapear como a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia (PMBA), principal órgão de controle interno da corporação, vem criando e adequando seus mecanismos de funcionamento e controle a uma perspectiva democrática. Destarte, os mecanismos internos criados no âmbito da PMBA - capazes de adequar e, ou, modificar os controles sobre o uso da força e competências exercidas - foram investigados a partir da análise documental, valendo-se de uma abordagem qualitativa e auxiliada pelo método do mapeamento de processo. A pesquisa respondeu à seguinte questão: como a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia vem produzindo e adequando seus mecanismos institucionais à lógica de controle democrático ao longo das últimas três décadas? Neste sentido, tratou-se de: 1) caracterizar os aspectos da formação dos organismos policiais no país, identificando elementos autoritários e corporativistas; 2) sinalizar as políticas e propostas nacionais de controle interno e externo nas polícias estaduais; 3) apontar as principais mudanças no desenvolvimento do controle interno (Corregedoria) da PMBA. Com efeito, os achados indicam que a despeito de a PMBA ter criado certa estrutura para ampliar as condições do exercício do controle interno sobre suas atividades, esta área ainda não representa uma prioridade no âmbito da política de segurança pública e carece de maiores investimentos financeiros, humanos e autonomia política.

Palavras-chave: segurança pública; evolução institucional; controle interno; corregedoria.

SILVA, Márcio Rios Lima. **Democracy, Accountability and Police Organizations in Brazil**: a case study about the institutional evolution of the Internal Affairs of the Military Police of Bahia. 100 f. il. 2017. Dissertation (Master's degree) – Law School. Federal University of Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

This dissertation sought to describe how the Internal Affairs of the Military Police of Bahia (PMBA), the main department which exercises internal control of the corporation, has been creating and adjusting its functioning mechanisms and control for a democratic perspective. Consequently, the internal mechanisms generated around the PMBA - capable of adjusting and/or modifying control over the use of force and competences - were investigated using document analysis, based on qualitative research and using process tracing . The research answered the following question: How has the Internal Affairs of the Military Police of Bahia been producing and adjusting its institutional mechanisms to the logic of democratic control in the last three decades? In reference to this question, the discussion was: 1) to characterize the aspects of formation of the police departments in the country, identifying authoritarian and corporative elements; 2) to show the political and national proposals of internal and external control on the State police; 3) to Demonstrate the main changes in the development of the internal control of the Internal Affairs of the PMBA. Consequently, the findings indicate that despite the PMBA creating a certain structure to improve the conditions for internal control of its activities, this area still is not a priority to the politics of public safety and, as a result, needs further financial investments, human resources and political autonomy.

Keywords: public safety; institutional evolution; internal control; internal affairs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Linha do Tempo de Políticas e Ações Nacionais na Área do Controle da Atividade Policial	67
Figura 2 -	Tipos de Feitos Investigatórios	76
Figura 3 -	Fluxo da Denúncia e Dinâmica de Feitos Investigatórios na Corregedoria Geral (PMBA)	83
Figura 4 -	Quantitativo de Efetivo por Seção do órgão	86
Quadro 1 -	Concepções de Violência Policial, Uso da Força e Mecanismos de Controle Correspondentes	56
Quadro 2 -	Relação dos Corregedores-chefe da PMBA (em ordem cronológica 1996-2016)	70
Gráfico 1 -	Quantitativo de Processo Disciplinar Sumário (PDS) por Natureza do Fato Apurado, em 2016.	92
Gráfico 2 -	Quantitativo de Sindicância por Natureza do Fato Apurada, em 2016	93
Gráfico 3 -	Quantitativo de Processo Reparação de Danos por Natureza do Fato Apurado, em 2016.	94
Gráfico 4 -	Punições Aplicadas pela Corregedoria, em 2016	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Tipos de Feitos Investigatórios por Fase de Apuração, em 2016	90
Tabela 2 -	Quantitativo de Inquéritos Policiais Militares (IPM) e de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) por Natureza do Fato Apurado, em 2016.	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIO	- Boletim Interno Ostensivo
BGO	- Boletim Geral Ostensivo
BGR	- Boletim Geral Reservado
BPM	- Batalhão de Polícia Militar
CAAF	- Coordenação de Apoio Administrativo e Financeiro
CAI	- Coordenação de Avaliação e Investigação
CAIN	- Coordenação de Análise de Inquéritos Policiais Militares
CAPS	- Comissão de Apuração de Procedimento Sumaríssimo
CBM	- Corpo de Bombeiro Militar
CCP	- Centro de Custódia Provisória
CF	- Constituição Federal
CIPM	- Companhia Independente de Polícia Militar
CNPG	- Conselho Nacional dos Procuradores Gerais
CONSEG	- Conferência Nacional de Segurança Pública
CP	- Corpos Policiais
CPJM	- Coordenação de Polícia Judiciária Militar
CPOR	- Centro Preparatório de Oficiais da Reserva
CUT	- Conta Única do Tesouro Estadual
EMFA	- Estado Maior das Forças Armadas
EPM	- Estatuto da Polícia Militar
ESG	- Escola Superior de Guerra
FBSP	- Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FA	- Forças Armadas
FIPLAN	- Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado
GACEP	- Grupo Especial de Atuação para o Controle Externo da Atividade Policial
GN	- Guarda Nacional
GRP	- Guarda Real de Polícia
IGPM	- Inspetoria Geral das polícias militares
IP	- Inquérito Policial
IPM	- Inquérito Policial Militar
MP	- Ministério Público
MPE/BA	- Ministério Público do Estado da Bahia
MPF	- Ministério Público Federal
NAI	- Núcleo de Análise de Inquéritos
OPM	- Organização Policial Militar
PAD	- Processo Administrativo Disciplinar
PC	- Polícia Civil
PDS	- Processo Disciplinar Sumário
PLANESP	- Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública
PM	- Polícia Militar
PMBA	- Polícia Militar da Bahia
PNDH	- Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	- Plano Nacional de Segurança Pública
PRD	- Processo Reparação de Danos
PRONASCI	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RDO	- Ronda Disciplinar Ostensiva
RDPM	- Regulamento Disciplinar da Polícia Militar
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública

SSP - Secretaria de Segurança Pública
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública
UPJM - Unidade de Polícia Judiciária Militar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO & O USO LEGÍTIMO DA FORÇA	22
1.1. Origem da Organização Policial no Brasil.....	22
1.2. Reflexos do Militarismo na Evolução e Atuação dos Organismos Policiais.....	27
1.3. Formação da Polícia Militar da Bahia e Seus Arranjos Institucionais e Contextos Políticos	34
CAPÍTULO 2 - <i>ACCOUNTABILITY</i>, O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL & DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	44
2.1. O Controle da Atividade Policial e das Instituições Democráticas por Meio do <i>Accountability</i>	44
CAPÍTULO 3 - A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA CORREGEDORIA DA PMBA NA ATIVIDADE DE <i>ACCOUNTABILITY</i> INTERNA	68
3.1. A origem da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia e Sua Adequação ao Controle Social Democrático.....	69
3.2. Funcionamento da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia.....	74
3.3. Um diagnóstico da Corregedoria da PMBA	83
3.4. Evolução do Controle Interno da Corregedoria da PMBA.....	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

O aumento vertiginoso dos índices de criminalidade nas últimas décadas resultou em um quadro generalizado de “insegurança pública” e graves consequências para a garantia e exercício da cidadania.

Esta situação evidencia a crise na qual se encontram as organizações policiais brasileiras, que continuam passando por um processo de “deslegitimação popular”, sobretudo em razão de problemas internos relacionados às práticas corporativistas, casos de abusos de autoridade e desrespeitos aos direitos civis individuais, ausência de punições mais severas, e recorrentes episódios de violência policial. Segundo Mesquita Neto (1999), isso alimenta um sentimento de descontrole e insegurança, especialmente quando os agentes responsáveis pelas violências e desvios não são identificados e punidos, incorrendo em problemas graves de organização e funcionamento das polícias que, se não forem solucionados, podem gerar consequências políticas, sociais e econômicas, além de contribuir, em certos cenários, para a desestabilização de regimes democráticos.

Apesar de vivermos num Estado Democrático de Direito (ao menos formalmente), é de conhecimento histórico o fato de o Estado brasileiro ter sido fundado a partir de bases autoritárias que se refletem no comportamento da própria sociedade, especialmente no que tange aos conceitos de lei e ordem. Somado a isso, tal condição ainda fora corroborada pelos vinte e um anos de regime ditatorial, notadamente seus “anos de chumbo”, onde certos princípios democráticos e de respeito aos direitos humanos se tornaram ainda mais distantes do cotidiano das agências responsáveis pela segurança pública.

A principal marca do regime nas organizações do campo da segurança pública, consoante Freire (2009), foi uma atuação amparada pelo paradigma da Doutrina de Segurança Nacional, fundada na lógica da supremacia inquestionável do interesse nacional e do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem. A lógica da defesa do Estado apregoava a existência de um perigo real de “invasão comunista” (inimigo externo) e, posteriormente, um inimigo interno, correspondente a qualquer cidadão identificado como contrário à ordem em vigor.

Além disso, outro legado deste regime foi a fusão das diversas instituições responsáveis pelo patrulhamento ostensivo (força pública, guarda civil e parte da polícia civil) na Polícia Militar, fortalecendo ainda mais o modelo bipartido de polícia constituído historicamente no Brasil após a chegada da corte portuguesa em 1808. Não podemos esquecer

que, ao contrário do que se comumente se apregoa, tanto em universidades como na mídia em geral, a ditadura é mais responsável por concentrar essas duas funções em somente duas organizações do que dividir as atividades de patrulhamento ostensivo e polícia investigativa, atribuições que sempre foram divididas desde 1809, quando é instituída entre nós a intendência de polícia. A Polícia Civil encarregava-se da investigação dos crimes e a PM do policiamento ostensivo e preventivo. Esta divisão da atividade policial em duas corporações ainda hoje dificulta o planejamento e execução da política de segurança pública numa perspectiva holística, capaz de abarcar o ciclo completo que se inicia com a prevenção, passa pela investigação e culmina na punição do desvio.

Tal modelo continua gerando uma crescente tensão entre as duas organizações. As corporações “duplicam esforços, atividades e recursos [...], disputam espaço e concorrem entre si pela exibição de resultados. Suas culturas organizacionais são muito distintas e suas relações são em geral marcadas pela desconfiança, quando não pela franca hostilidade” (LEMGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003, p. 36). Ou seja, as agências responsáveis pela segurança pública pouco se comunicam, mas muito disputam, buscando cada uma aumentar seus poderes institucionais, independentemente do agravamento do cenário de descontrole das violências e criminalidades.

Os governos estaduais da Nova República receberam esse legado institucional, onde uma eventual integração entre as citadas organizações acabaria esbarrando no artigo 144 da Constituição, cuja modificação continua protelada, em parte pela pressão de interesses corporativos de ambas as burocracias. Segundo Cubas (2010), um dos principais legados dos governos ditatoriais foi a estrutura militar criada com o fim de julgar os crimes praticados por policiais militares, a qual permitiu a formação de um foro privilegiado, com jurisdição própria, não extinto pela Constituição Federal de 1988. “Somente em 1996, sob a pressão da sociedade civil e de representantes políticos, foi aprovada lei que transferia para a Justiça comum a competência para julgar os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civis” (Ibid., p. 84).

Parte dessa influência, oriunda da subordinação direta das PMs ao Exército, pode ser verificada em alguns conceitos, manuais e códigos militares ainda em voga nestas organizações, como o Regulamento Interno de Serviços Gerais – R/1 – RISG (Decreto nº. 42.018, de 09 de agosto de 1957), o Regulamento de Continência – RCONT (Decreto nº. 2.243, de 03 de junho de 1997); os Códigos Penal Militar – CPM (Decreto-Lei nº. 1.001, de 21 de outubro de 1969) e Processual Penal Militar – CPPM (Decreto-Lei nº. 1.002, de 21 de

outubro de 1969), estratégias de emprego operacional, cadeias de comando, etc. Todos, segundo Costa (2014), criados no período do controle exercido pelas Forças Armadas.

Valendo-se destes regramentos burocráticos militares, bem como da mobilização das duas polícias para a repressão política, num contexto de suspensão dos direitos civis, ocorreram inúmeros casos de abusos de autoridade, violações dos direitos humanos e desrespeito à cidadania. Lemgruber, Musumeci & Cano, (2003) asseveram haver marcas profundas, ainda não superadas, na lógica, organização e cotidiano dos organismos policiais, a exemplo da ineficiência em conter a criminalidade, a violação de direitos, a tortura e o uso descomedido da força. Além disso, o autoritarismo teria comprometido a profissionalização das atividades de policiamento:

[...] atrasando em décadas o processo de adequação dos serviços policiais às demandas contemporâneas de ordem pública, à crescente complexificação das atividades criminosas e à verdadeira revolução tecnológica e organizacional ocorrida na área de segurança em outros países do mundo. (Ibid. p. 51).

Todavia, as mazelas de tais agências não advieram apenas do período da ditadura militar. Elas possuem raízes muito mais antigas e profundas, que datam da formação dos organismos policiais no país, os quais foram concebidos como instrumentos para a segurança do Estado e das classes dominantes (Ibid., 2003).

Nos últimos cinquenta anos, como bem alerta Santos (1996), os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento passaram por um processo de democratização com o objetivo de acolher constitucionalmente direitos que foram consagrados ao longo de mais de um século nos países centrais. Ou seja, os direitos civis e políticos do período liberal e os direitos sociais e econômicos do período do pós-guerra (estruturação dos regimes de bem-estar social).

Com o advento da Carta Magna de 88, a valorização dos direitos civis, políticos e sociais caminharam em direção ao fortalecimento do conceito de cidadania, priorizando ações em defesa da vida, da integridade física e do respeito, principalmente à dignidade da pessoa, e nessa conjuntura de democratização novos desafios no tocante à efetivação dos princípios constitucionais democráticos foram colocados frente aos órgãos responsáveis pela segurança pública. Apesar disso, na visão de Souza (2015), mesmo convivendo no contexto democrático, os organismos policiais, sobretudo as polícias militares, permaneceram como resquícios do regime militar, apresentando um modelo altamente insulado, centralizador e autoritário. Por sua vez, Barreira (2004) assinala que, ao longo do tempo arrolado no

processo de redemocratização, as crises de abuso de autoridade policial, o aumento da insegurança e do medo nas grandes metrópoles, as violações dos direitos humanos, desrespeito à cidadania, dentre outras condutas praticadas à margem da lei, anunciaram a crise na qual se encontram os organismos policiais no país.

Segundo Soares (2007), as polícias e suas práticas, ao menos no discurso oficial, deixaram de ser voltadas para a Segurança Nacional, sendo redirecionadas para o novo arranjo da Segurança Pública, sob a gestão dos estados federados, os quais deveriam se guiar pela defesa dos cidadãos e dos seus direitos. Todavia, a brutalidade e arbitrariedade permaneceram como traços distintivos da atuação policial, destacando-se os preconceitos para com as camadas populares e periféricas, em particular com os negros.

Isso posto, contribui para a crise na qual se encontra a segurança pública no país e, por conseguinte, para a desconfiança da população acerca do caráter democrático dessas organizações. Nesse tocante, Soares (2007) afirma serem três as principais razões de o cidadão não procurar a polícia, quando vitimado por algum crime: receio de ser alvo de vingança por parte do agente do crime, descrença na capacidade da polícia e medo de ser maltratado pela própria polícia.

De acordo com Lemgruber, Musumeci & Cano (2003), a superação desse descrédito requer uma profunda mudança nas atitudes e práticas que o realimentam, assim como exige uma compreensão mais ampla das raízes do arbítrio policial no Brasil. Os referidos autores entendem que enquanto parcela significativa da nossa sociedade possuir motivos para temer mais a polícia do que os “bandidos”, será muito difícil enxergar qualquer indício de solução para os sérios e numerosos problemas de segurança pública no país.

Nessa linha de raciocínio, Souza (2015) esclarece que o exercício da autoridade pública oriunda da atuação das corporações policiais ainda se confunde com práticas discricionárias e autoritárias. Segundo o autor, tal situação provavelmente decorre em razão de a segurança pública historicamente ter sido tratada como “coisa de polícia”, mediante a tendência de minimizar os problemas referentes a essa matéria e reduzi-los a uma questão estritamente policial, afastando-se do contexto de políticas sociais. Some-se a isso o fato de a Constituição Federal de 1988 não ter garantido, assim como fez nas áreas de saúde e educação, políticas públicas vinculadas a orçamentos mínimos específicos, ficando a Segurança Pública relegada a “segundo plano”.

Quando não inexistente ou absolutamente precária, a produção de políticas públicas estatais no campo social da segurança pública (BEATO, 1998) está voltada para a contenção e controle dos mais pobres, baseada em sistemas de justiça criminal e de segurança altamente

seletivos, discricionários, autoritários, excludentes, com baixo controle social, eficiência e transparência. Para Saporì (2007), a trajetória das políticas públicas de segurança na sociedade brasileira sempre apontou para um conjunto de intervenções meramente reativas, o que também tem caracterizado a atuação dos governos no controle do crime ao longo do tempo. Segundo ele, o controle da criminalidade deve se pautar no contexto democrático de respeito aos direitos civis, já que o crime e a violência urbana afetam a construção e a consolidação da democracia.

Esse processo histórico de acomodação de elementos autoritários na origem dos organismos policiais brasileiros além de ter, como dito, influenciado a atuação das polícias militares frente os direitos de cidadania, também afetou a maneira como tais burocracias encaram e enfrentam a violência e os desvios praticados pelo policial no cumprimento do seu dever. Ou seja, a atuação dos seus órgãos de controle interno reproduz essa dificuldade de assimilar princípios democráticos, em especial na questão da *accountability*.

Diante desse cenário, a presente pesquisa objetivou mapear como a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia (PMBA), principal órgão de controle interno da corporação, vem criando e adequando seus mecanismos de funcionamento e controle a uma perspectiva democrática. Neste sentido, tratou-se de: 1) caracterizar os aspectos da formação dos organismos policiais no país, identificando elementos autoritários e corporativistas; 2) sinalizar as políticas e propostas nacionais de controle interno e externo nas polícias estaduais; 3) apontar as principais mudanças no desenvolvimento do controle interno (Corregedoria) da PMBA.

Academicamente, tal pesquisa se justificou pela possibilidade de expandir o conhecimento disponível sobre o controle da atividade policial no Brasil, assim como dos mecanismos de *accountability* das instituições democráticas. O estudo diminuiu, por conseguinte, as lacunas da quase inexistente literatura sobre este recorte em nível estadual ao eleger o caso da Bahia, notadamente, um estado por muito tempo conhecido pela falta de transparência de sua secretaria de segurança pública, e demais órgãos integrantes, no que toca a divulgação de indicadores e publicização de suas ações e políticas¹.

Ademais, contribui para verificar como a Polícia Militar da Bahia se mobilizou institucionalmente no que diz respeito à fiscalização e controle da violência praticada pelos seus agentes. Portanto, a escolha do tema em questão permite melhor compreender a *accountability* na PMBA, crucial para o processo de democratização dessa burocracia, pois o

¹ Como apontado pelos anuários de estatística criminal do Instituto Sangari, a péssima qualidade e distorção dos dados criminais da Bahia.

regime democrático depende da qualidade de sua polícia, a qual, ao prestar contas de sua atuação à sociedade, impende papel histórico fundamental na construção desse regime.

A pesquisa respondeu à seguinte questão: como a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia vem produzindo e adequando seus mecanismos institucionais à lógica de controle democrático ao longo das últimas três décadas? A questão se relaciona com o processo de democratização a partir da incorporação de instâncias de controle e *accountability* dentro da PMBA. Portanto, buscou-se identificar o que a PMBA construiu nesse sentido; quais programas específicos de controle de desvios dos policiais foram criados e a forma de atuação do órgão; sua estrutura física e perfil de seu quadro burocrático; incentivos seletivos para melhoria dos processos e alcance de resultados; além de aspectos relativos à autonomia política do órgão.

Tal questão urge em ser discutida e aprofundada no campo da segurança, pois se trata de um pressuposto de controle sobre um tipo de organização cuja função precípua é o controle social com autorização para utilização do uso da força, caso necessário. Burocracias sem a perspectiva de prestação de contas, sobretudo em nível horizontal, são passíveis de serem insuladas, autoritárias, com episódios de desmandos e excessos de centralização, sem observar preceitos de cidadania. Portanto, é a ideia do controle democrático que garantiria uma maior qualidade e adequação democrática. Em outras palavras, quanto menos controle existir na burocracia, mais distante aquela burocracia estará do cidadão e do ideal de um estado de bem-estar.

O marco teórico compõe-se por obras de autores que abordaram o controle da atividade policial no Brasil, assim como os mecanismos de fiscalização das instituições democráticas através de *accountability*. Este conjunto literário, e a própria experiência do autor nos quadros da Corregedoria, orientaram para a formulação da seguinte hipótese: embora a Polícia Militar da Bahia tenha criado certa estrutura para aumentar o controle interno sobre os desvios de seus burocratas, esses mecanismos ainda não representam uma prioridade no âmbito da política de segurança pública estadual e carecem de maiores investimentos financeiros, capacitação, disponibilização de recursos humanos e autonomia política.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho se caracteriza basicamente por uma abordagem qualitativa de mapeamento de processo associado ao método histórico, em razão de ambos permitirem a utilização de documentos como principal fonte de dados e priorizarem o sequenciamento de eventos na estruturação dos argumentos lógicos e inferências. O método de mapeamento possibilita, através da análise de processo de conexão de elementos que

geram um resultado final, constatar evidências e aferir a hierarquização de cada fator apoiando-se em uma detalhada descrição histórica. Esta descrição, consoante Mahoney (2012), deverá ser minuciosa e dispor de conteúdo necessário tanto sobre as condições descritas na moldura teórica, quanto de outros aspectos que corroborem para a robustez do poder explicativo do modelo. George e Bennett (2005) definem mapeamento de processos enquanto uma busca e identificação de fatores intervenientes no mecanismo causal entre as variáveis independentes, e deles com o resultado final. O mecanismo causal então é identificado como sendo um intermediário entre as condições iniciais e o resultado final (GEORGE, 2005 apud SALES, 2015).

Santos (2015) e Borges (2015) concordam que a mera descrição de fatos, de forma sequencial, não pode ser entendida como mapeamento de processo, pois o método envolve, fundamentalmente, a organização de narrativas com base em teorias ou o uso dessas mesmas narrativas, de forma indutiva, para a produção de novas hipóteses e argumentos teóricos. Em outras palavras, o método em questão se apoia na minuciosa descrição dos casos a fim de rastrear fenômenos e condições que demonstrem relações de causa e efeito entre si, e identificar evidências que, além de integrarem uma sequência temporal de eventos, poderão ser analisadas de forma hipotético-dedutiva.

Nesse esteio, o método em questão indica a necessidade de descrever diferentes trechos da história em momentos distintos no tempo. Dessa forma, a temporalidade assume um papel relevante na pesquisa, tornando-se essencial a definição do período inicial e final do estudo para o confronto entre as evidências e hipóteses. Nesse sentido, Bennet (2010) define mapeamento de processo como o exame de pedaços em destaque, dentro de um mesmo caso, que contribuam para apoiar ou refutar uma determinada afirmação (BENNET, 2010 apud BORGES, 2015). Afinal, “se o tempo e o espaço oferecem o campo no qual a história acontece, cabem à estrutura e ao processo prover o mecanismo” (GADDIS, 2003, p. 51).

O recorte temporal da pesquisa abrange as últimas três décadas nas quais ocorreram as ações que caracterizaram a transição e o estabelecimento da democracia no Brasil, onde se evidencia o desafio imposto à Polícia Militar da Bahia que – assim como os demais organismos policiais do Brasil – ainda eivada de resquícios autoritários busca adequar seus mecanismos institucionais à lógica de controle democrático. Este período abordado compreende uma variação histórica de governos no poder e, notadamente, momentos importantes na gestão e elaboração de planos e programas implementados na área de Segurança Pública, em nível nacional e estadual, que introduziram uma nova perspectiva no desenvolvimento de estratégias de controle externo e interno da atividade policial no Brasil.

A dissertação estrutura-se em três capítulos, além das seções de introdução e considerações finais.

O primeiro capítulo coloca em discussão o contexto histórico-social da formação do Estado brasileiro e, posteriormente, os reflexos desse contexto na construção e atuação dos organismos policiais. Observando as Forças Armadas como um mediador político², aponta brevemente os principais atores e as bases sociais e institucionais de fundação do Estado, verificando a hierarquização de cada fator na incorporação do autoritarismo e insulamento na atividade policial. Identifica como ocorreu a incorporação do militarismo na atividade policial, caracterizando o modelo de segurança pública brasileiro e, por último, discorre sobre a formação da Polícia Militar da Bahia, seus arranjos institucionais e políticos.

No capítulo dois, expõe-se uma revisão da literatura nacional acerca dos mecanismos de controle da atividade policial e das instituições democráticas através de *accountability*. Em seguida, aponta as políticas federais de propostas de controle interno e externo nas polícias estaduais.

O capítulo três busca apontar as principais mudanças no desenvolvimento do controle interno da PMBA. Trata-se do capítulo que apresenta a análise dos dados coletados e o mapeamento do arranjo institucional e do funcionamento da atividade correcional do referido órgão, apresentando-se ao final deste a discussão da hipótese de pesquisa. Nas considerações finais, responde-se à questão de partida do trabalho, assim como são indicadas as lacunas e possíveis desdobramentos.

² Passados 32 anos da transição para a democracia, ainda estamos convivendo com uma lógica que reconhece nas Forças Armadas o principal mediador e, talvez, o papel de pacificador, como nos casos de emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na cidade do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 1 – BREVES COMENTÁRIOS SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO & O USO LEGÍTIMO DA FORÇA

Este capítulo inicial traz breves comentários acerca do contexto histórico-social da formação do Estado brasileiro, e, posteriormente, dos reflexos sobre a constituição e atuação das polícias. Discorre-se acerca do início da atividade de segurança no Brasil Império, analisando a formação dos organismos policiais no país, concebidos como instrumentos para a segurança do Estado e das elites. Identifica também alguns elementos autoritários e corporativistas do legado social e político-autoritário do Estado, evidenciando a participação efetiva e determinante das Forças Armadas como mediadora política e o momento de incorporação do militarismo na atividade policial ordinária, caracterizando, historicamente, o modelo de segurança pública brasileiro. Por último, trata da formação da Polícia Militar da Bahia, caracterizando seus arranjos institucionais e políticos e visualizando a PMBA nesse cenário.

1.1. Origem da Organização Policial no Brasil

Em linhas gerais, o surgimento de uma força pública no Brasil ocorreu pela necessidade de Portugal³ impedir invasões estrangeiras na sua colônia, em especial pela disputa dos produtos da terra, a exemplo do ocorrido em 1591 com os corsários ingleses em São Vicente e Santos; em 1555 e 1612, com os franceses, respectivamente no Rio de Janeiro e Maranhão; e em 1603 e 1630, com os holandeses, respectivamente na Bahia e Pernambuco. (COTTA, 2009).

Sem condições de defender permanentemente o extenso território colonial brasileiro – dado o ainda forte interesse pelo comércio oriental, além da distância com a Europa que resultava no longo período de deslocamento das armadas –, a Coroa portuguesa restringiu suas ações de exploração da colônia ao extrativismo e decidiu promover a ocupação definitiva

³ Até o início do século XIX, nem mesmo Portugal possuía instituições policiais militarizadas. O Brasil ainda era uma colônia e a Coroa portuguesa fazia uso do Exército sempre que necessário. A primeira corporação com essa característica foi a Guarda Real de Polícia, criada em 1801, pelo então Príncipe Regente D. João VI. O modelo adotado foi o francês, a partir da *Gendarmerie Nationale*, criada exatos dez anos antes (1791), logo após a Revolução Francesa, em consequência do art. 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789: “a garantia dos Direitos Humanos e os dos cidadãos requer uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada” (COTTA, 2009). Aqui a segurança era um dos direitos naturais e imprescindíveis do cidadão, contrapondo-se, portanto, à concepção vigente de uma força de segurança voltada unicamente aos interesses do Estado.

das terras, delegando a particulares⁴ a tarefa de organização de forças para a conquista, preservação e defesa do novo território, bem como a organização do comércio e extração da cana de açúcar.

Contudo, o sistema das capitânicas hereditárias acabou fracassando⁵ por diversas razões⁶. A fim de organizar de forma mais eficiente o combate aos ataques dos estrangeiros, centralizar a autoridade régia na colônia (mediante a presença de uma estrutura administrativa mais complexa), bem como de contornar os problemas enfrentados com os indígenas, o então governo português criou, em 1548, o cargo de Governador-Geral para o Brasil. O objetivo da Coroa era empreender uma tentativa de se impor de maneira mais efetiva na colônia, buscando:

[...] por um lado, retomar parte dos amplos poderes concedidos aos particulares no primeiro momento da colonização [que detinham e administravam as terras recebidas], e, por outro, o de criar um centro administrativo que fosse um prolongamento da ordem jurídico metropolitana. (SALGADO, 1985, p. 51).

Junto com a instalação do governo-geral, estruturou-se um contingente militar armado de 600 homens, que acompanhava o Governador-Geral na sua vinda. Segundo Borges, et al. (1975), ao menos oficialmente, este deveria assumir o comando de todas as forças armadas da colônia. Todavia, tal função ficaria apenas no caráter formal, já que a força militar improvisada desempenhou importante papel na preservação da unidade territorial (Serviços de Ordenanças⁷ e, posteriormente, as Tropas Auxiliares⁸) e permaneceu, tanto na sua organização como no comando, a cargo dos donatários e sesmeiros.

⁴ Essa função era exercida, em geral, pelos Capitães Donatários que detinham altos poderes administrativos, judiciais e fiscais, sendo a máxima autoridade nas respectivas capitânicas. Possuíam o dever de defender os seus territórios e manter a ordem. Também podiam doar sesmarias (lotes de terra não cultivados), sendo que os proprietários destas, posteriormente, passavam a também organizar forças no sentido de resguardar suas novas propriedades.

⁵ As exceções foram as capitânicas de Pernambuco e de São Vicente, governadas, respectivamente, pelos capitães donatários Duarte Coelho e Martin Afonso de Souza, que até o final do século XVI alcançaram certa prosperidade, sobretudo, pelo cultivo da cana-de-açúcar.

⁶ Eis alguns motivos - falta de capitais, tanto privados como da Coroa; a inexperiência administrativa de alguns capitães donatários; a resistência dos silvícolas contra a ocupação territorial; fatores geográficos, pois eram grandes propriedades, isoladas uma das outras, distantes do reino português, e, portanto, expostas a ataques de estrangeiros.

⁷ As Companhias de Ordenanças foram criadas pelo regimento de 10 de dezembro de 1570. Compostas por moradores locais, encarregadas da manutenção da ordem interna e subordinadas ao capitão-mor (cargo normalmente ocupado por algum senhor do lugar ou pelo alcaide-mor de cada cidade), constituíam-se como forças militares do Reino e colônias portuguesas (SALGADO, 1985, p. 97). Com o desenvolvimento da mineração, a progressiva liquidação do sistema de capitânicas hereditárias e a decadência da economia açucareira, as ordenanças vão se debilitando ao passo que as Milícias vão se fortalecendo.

⁸ As Tropas Auxiliares (ou Milícias), segundo Salgado (Ibid.), foram criadas em 7 de janeiro de 1645, no contexto da restauração do trono português, após o período de unificação com a Espanha, entre 1580 a 1640. Compostas por filhos de viúvas e lavradores, além de homens casados em idade militar, tinham as atribuições de

Não obstante o advento deste efetivo militar, embrionariamente português, que acompanhou o Governador-Geral, pode-se dizer que a gênese do sistema policial no Brasil se apoiou nas Ordenações Filipinas⁹, especialmente no tocante aos serviços gratuitos de polícia, executados, sobretudo, pelas Milícias, ou seja, pelos próprios moradores das cidades, e controlados, primeiramente pelos alcaides¹⁰ e, posteriormente, pelos juízes da terra. Neste período, essa “atuação policial” se resumia a rondas em áreas urbanas e nas estradas que serviam de rota de fuga de escravos.

Numa perspectiva histórica, observa-se que o sistema de segurança no Brasil começa de fato a se delinear durante o século XVIII, período em que se consolida a atividade de mineração do ouro e ocorre uma mudança da atenção do Império Português, mais precisamente da produção do açúcar no Nordeste para o ouro nas Minas Gerais¹¹. Tal alteração de foco, acabou promovendo, inclusive, em 1763, a modificação da capital e dos setores públicos de Salvador para o Rio de Janeiro, visto que a cidade baiana ficara distante do principal polo econômico do país, tornando-se necessária a transferência para o sudeste.

O citado interesse econômico da Coroa Portuguesa pelo ouro, aliado ao fato de logo após a abdicação do cargo por D. Pedro I (ocorrido em 1831) o Brasil ser dirigido por regentes, deflagrou em todo o país uma série de movimentos revolucionários que acabaram acarretando profundas transformações na administração pública e na relação entre o Estado e a sociedade. Tais mudanças foram, segundo Batitucci, et al. (2003), tangenciadas pelo desenvolvimento dos mecanismos de manutenção da ordem pública e do monopólio do exercício legítimo da violência, o qual é profundamente marcado, de um lado, pelas

policimento interno, estabelecimento da ordem e da lei, bem como a defesa contra elementos estrangeiros e a manutenção da posse territorial. O decreto de 7 de agosto de 1796 acabou modificando sua denominação para Milícias. De acordo com a autora, as Ordenanças, juntamente com as Milícias, formavam as tropas de segunda linha, ambas não-remuneradas, que prestavam o serviço de apoio às tropas de primeira linha (criadas em 1641, no mesmo contexto da restauração do trono português, eram também chamadas de tropas regulares ou pagas, compostas por oficiais pagos, vindos em sua maioria de Portugal) (Ibid., 1985, p. 87).

⁹ O sistema jurídico que vigorou durante todo o período do Brasil Colônia foi o mesmo que existia em Portugal, ou seja, as Ordenações Reais, compostas pelas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e, por último, fruto da união das Ordenações Filipinas, que surgiram como resultado do domínio castelhano. Ficaram prontas ainda durante o reinado de Filipe I, em 1595, mas entraram efetivamente em vigor em 1603, no período de governo de Filipe II (MACIEL, 2006).

¹⁰ Alcaides eram os antigos governadores de castelos, províncias ou de comarcas, tanto com jurisdição civil quanto de militar (Dicionário Houaiss da língua portuguesa, 2017).

¹¹ Em Minas Gerais surge a primeira instituição policial paga pelo erário que se tem conhecimento no Brasil - o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, criada no dia 09 de junho de 1775 na antiga Vila Velha (atual Ouro Preto) e composta apenas por mineiros, recebiam seus salários diretamente dos cofres daquela capitania. Originada após a extinção das duas Companhias de Dragões (composta somente por portugueses e enviadas anos antes pelo Rei de Portugal a pedido do Governador Pedro Miguel de Almeida em razão do clima de agitação instalado pelo sonho da riqueza fácil naquela Capitania, especialmente o ouro), foi a esse Regimento de Cavalaria que pertenceu Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, que nele se alistou e no 1º de dezembro de 1775, tornou-se Alferes (equivalente à atual graduação de Subtenente) (SOUSA, 2012).

características do Estado patrimonialista português, e de outro, pela resistência e rebeldia de vários setores da população colonial. A defesa da colônia e de suas riquezas, seja dos inimigos externos, seja dos “inimigos internos”, passará a representar a repressão como orientação do controle social:

A organização militar, **que repousava na ordem privada**, na confusão desta com a ordem pública, **no provimento dos postos pela classe dominante colonial**, passa inteiramente ao controle da metrópole e **assume o aspecto repressivo** que tão bem a caracteriza na época do ouro. É uma força destinada a fiscalizar o povo, a vigiar as suas ações, a reprimir qualquer manifestação de rebeldia – é **uma força contra o povo**. (SODRÉ, 1965, p. 50, apud BATITUCCI, 2003, grifo nosso).

A despeito disso, a história da polícia no Brasil é mais profundamente marcada pela transferência, em 1808, da família real portuguesa (BRETAS, 2013). Nesse esteio, após a chegada da Corte portuguesa, Holloway (1997) informa que a primeira instituição de características policiais do Brasil foi a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia (GRP)¹², criada em 1809, no Rio de Janeiro, pelo Rei D. João VI - então Príncipe Regente de Portugal. Em uma época que metade da população do Rio de Janeiro era de escravos, a GRP, subordinada hierarquicamente ao Governador das Armas¹³ e à Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil¹⁴ (criada um ano antes), era constituída de homens pagos e empregados em tempo integral. Abaixo, o trecho do Decreto Imperial, datado de 13 de maio de 1809, que criou a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia:

[...] sendo de absoluta necessidade prover à segurança e tranquilidade publica desta Cidade, cuja população e trafico têm crescido consideravelmente, e se augmentará todos os dias pela affluência de negócios Inseparável das grandes Capitães; e havendo mostrado a experiencia, que o estabelecimento de uma Guarda Militar de Policia é o mais próprio não só para aquelle desejado fim da boa ordem e sossego publico, mas ainda para obstar ás damnosas especulações do contrabando, que nenhuma outra providencia, nem as mais rigorosas leis prohibitivas tem podido cohibir: sou servido crear uma Divisão Militar da Guarda Real da

¹² A Divisão Militar da Guarda Real de Polícia era uma força de tempo integral, organizada em moldes militares, e subordinava-se inicialmente ao Ministério da Guerra e à Intendência de Polícia que pagava seus uniformes e salários. Ela nasceu sem função investigativa e possuía atribuições de patrulha para reprimir o contrabando, manter a ordem, capturar e prender escravos, desordeiros, criminosos, etc. (MUNIZ, 2001).

¹³ O cargo de Governador (ou Comandante) das Armas, era subordinado diretamente a Portugal e foi instituído nas províncias da colônia a partir de 1821, com a incumbência de administrar e organizar as forças militares.

¹⁴ A Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi criada em 1808, no Rio de Janeiro, também inspirado no modelo francês de polícia, possuía atribuições investigativas e outras de caráter iminentemente administrativo, não policial, a exemplo de encarregar-se da urbanização (calçamento de ruas, iluminação pública, construção de pontes e aquedutos, etc.) e saneamento da cidade do Rio de Janeiro. Foi ela que deu origem às atuais Polícias Civis estaduais (COTTA, 2009).

Polícia desta Corte, com a possível semelhança daquela que com tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa. (DECRETO IMPERIAL, de 13 de maio de 1809, p. 54 e 55).

A GRP, formada à ocasião por 218 guardas com armas e trajes idênticos aos da Guarda Real Portuguesa, se tratava de uma força de intervenção e atuava como controle da ordem social e instrumento coercitivo da elite da Corte imperial, objetivando a dominação e a submissão dos revoltosos, em especial de escravos fugitivos, com “[...] uma preocupação com os roubos, desordens e fugas, já nos seus últimos anos de funcionamento, os olhares se voltaram, com maior intensidade, para os capoeiras e escravos armados” (COTTA, 2009, p. 18). Desde a criação, sua estruturação organizacional seguia o modelo de um Exército, pois além do adjetivo Militar, a GRP possuía na sua composição inicial três companhias de infantaria e uma de cavalaria. Ademais, era subordinada ao Ministério da Guerra e nos casos de desvios de comportamento, os militares da Guarda da Polícia estariam adstritos aos rigores do Conselho de Guerra.

Com efeito, tanto a Guarda Real como a Intendência Geral são o marco de fundação da polícia brasileira por serem as primeiras organizações públicas a trazerem consigo a concepção de polícia. Uma ressalva é a de que ambas as instituições foram embrionariamente destinadas a proteger o Rei e não a sociedade. Uma questão colocada desde suas origens e com repercussões posteriores, especialmente porque as polícias são frequentemente acusadas de atuarem na manutenção do *status quo*.

Após a Independência do Brasil, a Guarda Real de Polícia acabou se desorganizando, visto que era composta, em sua maioria, por portugueses, ficando a segurança da cidade a cargo das milícias (SOUSA, 2012). Com a evolução da organização do exercício funcional policial, dada a partir das criações da Guarda Nacional (em agosto de 1831)¹⁵ – “que viera substituir os extintos corpos de milícias municipais e ordenanças” (LEAL, 2012, p. 201) e, do Corpo de Guardas Municipais Permanentes (em outubro do mesmo ano)¹⁶ – que exerceriam as funções da extinta Guarda Real de Polícia – se acentuou ainda mais o traço cultural

¹⁵ A Guarda Nacional era uma organização nacional, paramilitar, não-remunerada e independente do Exército regular. A Guarda Nacional nasceu com múltiplas atribuições: como força nacional, deveria defender a constituição e a independência da nação, bem como ajudar o exército na defesa das fronteiras (MUNIZ, 2001). Como força policial, deveria contribuir para a manutenção da ordem interna, especialmente na defesa dos interesses particulares das oligarquias agrárias e na garantia da dominação classista, sendo, dessa forma, um mecanismo de manutenção da estrutura de poder. Foi através desse expediente que surgiu a figura tão conhecida do “Coronel” – patente usualmente concedida a figuras de destaque regional, sendo essa prática constante na história brasileira até a República Velha. A Guarda Nacional somente foi extinta no final da década de 1910 (CRUSOÉ JÚNIOR, 2005).

¹⁶ O Corpo de Guardas Municipais Permanentes, além de cumprir com as atribuições da extinta Guarda Real de Polícia, ainda ajudava com a coleta de impostos. Subordinado ao Ministro da Justiça, foi esse organismo que deu origem às atuais polícias militares estaduais (MUNIZ, 2001).

repressivo de controle social no Brasil, sobretudo, consoante Leal (2012), com o propósito de menos proteção à sociedade e mais proteção às questões de defesa do Estado, o qual utilizava o poder privado em seu proveito e o institucionalizava. Rótulos como os “[...] da vadiagem, da capoeira, do desacato e da bebedeira eram e são ainda hoje, com as devidas contextualizações, usados para o controle simbólico da sociedade brasileira, disfarçadas na alcunha da ‘ordem pública’” (BATITUCCI, *et al*, 2003, p. 9).

Nesse espeque, atuando como representantes oficiais de um Estado até então ausente no que toca a centralidade política, essas organizações policiais “vão reproduzindo e se integrando às práticas do mando local, instaurando versões distintas da luta pelo monopólio da força, mas neste caso com um uso da força física **fora de qualquer controle**” (BRETAS, 2013, p. 168, grifo nosso). As intervenções dos organismos policiais muitas vezes se condicionavam aos arranjos tradicionais de lideranças regionais, constituídas na ordem privada. Esta situação, cf. Borges (1975), resultava não só do poder econômico dos senhores da terra, mas principalmente em razão de estes ainda guardarem a tradição de Comando das Forças Militares, desde o instituto das Ordenanças. Esses senhores “mantinham ‘arregimentado’ considerável contingente de homens armados como força sempre pronta a fazer valer seus direitos e arbitrariedades” (Ibid., 1975, p. 57).

Após a trasladação da Corte, há um crescente reforço do aparelhamento policial que correspondeu “[...] na Colônia, aos interesses da Metrópole; no Império, aos propósitos da sobrevivência do trono e a conservação da escravatura; e na República, à consolidação das situações políticas estaduais” (LEAL, 2012, p. 203). Tais interesses e propósitos podem, ao menos em parte, auxiliar a explicar a dificuldade atual em contemplar a segurança pública a partir de um planejamento governamental e de implementação de políticas públicas.

Após três séculos de colonialismo, fundamentado essencialmente no trabalho escravo, no patriarcalismo e no latifúndio, acabou-se formatando um sistema de segurança pública fortemente insulado e não afeito ao reconhecimento de direitos difusos e coletivos, em especial.

1.2. Reflexos do Militarismo na Evolução e Atuação dos Organismos Policiais

É de conhecimento histórico a influência das Forças Armadas no processo de constituição da República brasileira, em especial do Exército, na condição de uma burocracia de força interventora, controladora e moderadora política, através da ideologia interna

dominante¹⁷ chamada de “soldado-corporação”. Defendida pelos seus maiores expoentes, os Generais Bertholdo Klinger e Góes Monteiro, essa corrente admitia abertamente a legitimidade do Exército em intervir na política, pois se tratava de uma instituição genuinamente nacional e, portanto, deveria desenvolver sua própria política. É aqui que a ideologia do poder moderador das Forças Armadas tem sua primeira formulação sistemática (CARVALHO, 2005). Como resultado disso, restou um legado político-autoritário que acabou por dificultar o processo de democratização dos organismos policiais brasileiros, assim como a consolidação da cidadania no país.

Ao introduzir a discussão do conceito de cidadania “no mapa” das ciências sociais, Marshall (1967) a definiu como sendo um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Em outras palavras, cidadania é a relação do indivíduo com o Estado e vice-versa, a partir da qual são conferidos direitos individuais num movimento em direção à igualdade material ou à cidadania ideal. O autor assinala a cidadania como um feixe de direitos conquistados em um dado desenvolvimento histórico, sendo composto por três núcleos principais – civis, políticos e sociais –, onde esta sequência representa uma ordem cronológica ideal, conforme ocorrido na Inglaterra durante os séculos XVIII, XIX e XX. Para Marshall, países que não seguem essa respectiva ordem evolutiva têm maiores dificuldades para garantir os direitos civis e desenvolver os direitos políticos.

Referindo-se à desarmonia mencionada por Marshall enquanto fenômeno observado no caso do Brasil, Carvalho (2015) considera-o como um dos motivos para a dificuldade de consolidação dos direitos de cidadania de diferentes gerações:

O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta [...] o percurso inglês foi um entre outros. A França, Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste [...] como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa. (CARVALHO, 2015, p. 17-18).

Em outras palavras, o resultado da alteração dessa lógica sequencial prejudicou o estabelecimento dos direitos civis a uma parcela significativa da população. Desde a

¹⁷ O Exército precisava “estar aparelhado para sua função conservadora e estabilizante dos elementos sociais em marcha e preparado para corrigir as perturbações internas, tão comuns na vida tumultuária das sociedades que se formam” (CARVALHO, 2005, p. 41).

contribuição de Santos (1987) a respeito da cidadania brasileira, sabe-se que esse percurso fora aqui deflagrado pelos direitos sociais, sendo estes tratados como mecanismos de controle do Estado, onde manifestações e reivindicações sociais eram consideradas como coisa de polícia, a partir de forte repressão. Desde 1889, com a proclamação da República, até pouco antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, “[...] a resposta do poder público à crescente organização e agressividade da força de trabalho resumira-se à pura e simples repressão” (SANTOS, 1987, p. 65).

Segundo Carvalho (2005), logo após o levante militar que culminou na República, o poder político das Forças Armadas acabou formatando a identidade nacional. As mudanças começaram já na Constituição de 1891 quando o “essencialmente obediente”, presente na Constituição Imperial de 1824, fora substituído pela expressão “dentro dos limites da lei”, no texto republicano. Na ocasião, o Exército fora definido como instituição permanente e teve ampliadas suas atribuições para a garantia da manutenção das leis. É válido ressaltar que embora liberais em temas sociais como as lutas pela abolição¹⁸, imigração e desenvolvimento econômico nos moldes europeus do liberalismo, os militares da intervenção de 1889 eram intervencionistas, estatistas e autoritários no aspecto político.

Na República Velha (1889-1929), mesmo não sendo de casta, o Exército também estava longe de ser democrático pois o oficialato, apesar de não ser privilégio da classe dominante, era uma classe inacessível ao proletariado oriundo do serviço militar (que compunha as praças). Neste período, ocorreram diversas intervenções militares, cujos objetivos visavam a, sobretudo, concentrar as forças militares onde se encontrava o poder político¹⁹, bem como transformar o Exército em uma instituição nacional²⁰ com competência para planejar e executar uma política de defesa para o país. Essas intervenções fizeram com que a atuação política das Forças Armadas tivesse um caráter desestabilizador (CARVALHO, 2005).

¹⁸ O Exército tinha um grande número de negros e mulatos entre as praças. Como ainda não existia o serviço militar obrigatório, as praças eram recrutadas quase que à força entre a população pobre urbana e rural. Salienta-se a presença de negros (em bem menos proporção) no oficialato subalterno (alferes e tenente) e intermediário (capitão), graças, sobretudo, à Guerra do Paraguai, onde muitos ex-escravos foram promovidos a oficiais por mérito. O embranquecimento da organização se deu apenas com a futura implantação do serviço militar obrigatório, onde fora extraído recrutas de todas as classes sociais (CARVALHO, 2005).

¹⁹ Na ocasião, foi repassada a atribuição do policiamento interno de alguns centros urbanos agitados (em especial a sede do governo federal) para as polícias estaduais.

²⁰ O ponto crucial fora a introdução do alistamento universal (influência da revolução burguesa de 1789) e do sorteio, além da extinção da Guarda Nacional em 1918. Pode-se dizer que foi apenas com a posse do monopólio do serviço militar (obrigatório, pessoal e universal) e com o controle do processo de recrutamento, que o Exército começou a se tornar uma organização verdadeiramente nacional.

Santos (1987) aponta que esse início de República, onde ocorria o processo de expansão da vida urbana no país, teve a repressão como a marca mais forte de resposta do Estado às demandas sociais.

Na inauguração da Segunda República (1930-1945), embora instalado no centro do poder político nacional de maneira muito mais decisiva do que no início da Primeira, o Exército saiu do movimento de 1930 fragilizado e fragmentado²¹, em especial pelo estado de indisciplina gerado nos quartéis. Por ora, entendeu-se que a solução para o problema das rebeliões e a quebra de hierarquia²² seria a renovação da cúpula militar e de escalões intermediários em torno do grupo vencedor, onde a Revolução Constitucionalista de 1932 fora utilizada como principal justificativa para o afastamento dos oficiais discordantes²³.

A partir de 1937, quando Vargas, com o apoio e incentivo das Forças Armadas, fecha o Congresso e outorga a nova Constituição, estabelecendo a ditadura denominada de “Estado Novo”, forja-se a tão sonhada homogeneização do Exército²⁴ que dará suporte à justificativa ideológica para a intervenção desta organização na política interna nacional. Ou seja, o fortalecimento da corporação militar para consolidar e ampliar a posição de poder que conquistara dentro do Estado. Esta homogeneização focava em dois pontos principais – a abertura da sociedade ao Exército e o posterior fechamento da organização.

²¹ Alguns exemplos: a revolução não resultou de um consenso das Forças Armadas. Os militares estavam divididos e até mesmo a Marinha praticamente ignorou o movimento; a minoria rebelde era composta por oficiais subalternos, onde grande parte deles era remanescente das revoltas do segundo tenentismo (segunda tentativa dos militares, como instituição, no sentido de ampliar e fortalecer sua posição dentro da máquina estatal e dentro da sociedade) ocorrido na década de 20, e cuja promoção rápida perturbaria a disciplina e o sistema de promoções do Exército; levantes de sargentos em várias unidades, cujas principais queixas eram os baixos salários, a falta de estabilidade e assistência social, e a ausência de promoções; conflitos entre militares e as lideranças civis dos grandes estados, em especial a elite paulista que, após a derrota da Revolução Constitucionalista de 1932, jamais conviveria em paz com os militares vencedores; dentre outros (CARVALHO, 2005).

²² Entre os anos de 1930 e 1934, ocorreram cerca de 51 movimentos envolvendo militares de todos os postos, abrangendo agitações, protestos e rebeliões (CARVALHO, 2005).

²³ O mais difícil era substituir os generais de brigada promovidos pelo governo anterior. Mas, por volta de 1935, todos generais de brigada já tinham sido promovidos pelo governo revolucionário. Foi desse grupo que saiu praticamente toda a liderança militar até 1945 (Ibid., 2005).

²⁴ Executada pelo General Eurico Dutra e arquitetada pelo General Góes Monteiro. Este último, ex-aluno da Missão Francesa, oficial inteligente, perspicaz e ambicioso, fez parte das tropas governamentais na campanha contra a coluna Prestes (1924 a 1927). Em 1930, como Tenente-Coronel, comandou o movimento revolucionário planejado pelas oligarquias mineira, gaúcha e paraibana, lideradas por Vargas. Para poder utilizar o Exército, Vargas deu total apoio a Góes Monteiro, promovendo-o à Coronel em março de 1931, à General de Brigada em maio do mesmo ano, e à General de Divisão (mais alto posto na época para tempos de paz) em 1932. Após o movimento, com o fim do domínio da política oligárquica, percebeu um Exército profundamente dividido, mal treinado, mal armado e sem um plano adequado de carreira, ou seja, incapaz de exercer um papel hegemônico na política nacional, o qual pode ser sintetizado em sua famosa frase: “*É preciso acabar com a política no Exército para se poder fazer a política do Exército*”. Góes e Dutra completavam-se: o primeiro era o estrategista e formulador da política militar da época (por ter sido o oficial revolucionário mais graduado do movimento) e o segundo, um implacável executor dessa política. Foram a liderança intelectual de Góes aliada à disciplina e administração leal de Dutra, que garantiram a base militar de Vargas, especialmente nos momentos mais difíceis como a revolta paulista de 1932, a eleição de 1934, as revoltas de 1935 e o golpe de 1937 (Ibid., 2005).

O primeiro tinha como objetivo penetrar amplamente na sociedade e tornar-se capaz de influenciá-la. Este intento logrou êxito com a efetivação do serviço militar obrigatório (que já atingia todas as classes, inclusive as dominantes, via CPOR²⁵), recrutamento, sorteio, formação de militares da reserva e a desprofissionalização do posto de sargento²⁶.

O segundo concentrava-se na seleção e formação do corpo de oficiais, com o aumento da dificuldade para a ascensão de praças ao oficialato, o expurgo dos militares dissidentes e a formação de um grupo hegemônico de oficiais. A facção vitoriosa, liderada pelo General Góes Monteiro, ao conseguir atingir ambos os objetivos, impôs seu controle sobre a organização, fazendo dessa liderança o alicerce daquele regime autoritário (CARVALHO, 2005).

Em suma, o Estado Novo, consoante Carvalho (Ibid.), fora a materialização da política intervencionista-reformista-controladora do Exército, concebida pelo General Góes Monteiro. Tais alterações na estrutura, ideologia e poder político da organização resultaram na extinção da corrente liberal (influência do profissionalismo francês) que vislumbrava o Exército como simples guarda das instituições – o “grande mudo” na política interna e com atenção primordial na defesa externa e no surgimento da ideologia (de forte influência dos exércitos nacionalistas, fascistas e nazistas) de que a organização deveria coexistir com a estrutura do próprio Estado, tornando-se força executiva da vontade estatal, com plena capacidade de controle da organização, inclusive sobre a sociedade. Do ponto de vista de Góes, a principal missão era fortalecer o Exército a ponto de consolidá-lo como um ator político capaz de agir com autonomia e independência, inclusive em relação a Vargas, pois se entendia que tanto o sistema político (de influência liberal), como as elites dirigentes (sem visão nacional) eram inadequados para formular e implementar uma política nacional²⁷. Nesse sentido, o Exército, pelo lado político, garantiria a base social das elites tradicionais e, pelo lado econômico, promoveria os interesses da burguesia industrial emergente. Tratava-se de um “[...] reordenamento, via Estado e Forças Armadas, do antigo sistema de dominação, feito, no entanto, sem ampliar a participação política, isto é, sem democratização. Era um capítulo da modernização conservadora” (Ibid., 2005, p. 110).

²⁵ Centros de Preparação de Oficiais da Reserva.

²⁶ “O Exército brasileiro buscou criar uma organização com canais de entrada e saída abertos, em que o profissionalismo se limitava ao quadro de oficiais” (Ibid., 2005, p. 75).

²⁷ Por trás dessa retórica de identificação Exército-Estado e da visão de ambos como expressão orgânica da nação, se encontrava a realidade de um projeto caracterizado pela falência do liberalismo como filosofia política e instrumento de governo, que compreendia a nacionalização da política e do industrialismo, e a implementação de uma ideologia de nova ordem não liberal, mas sem dúvida burguesa, pois se mostrava compatível com nova ordem burguesa industrial que se revelava no país (CARVALHO, 2005).

Durante a “Era Vargas”, o poder público passou a intervir a fim de reestruturar os problemas econômicos do país, principalmente o desenvolvimento industrial. No Estado Novo, mediante uma “engenharia institucional” articulada de controle sobre as relações trabalhistas e produtivas, se desenvolve o que fora conceituado como “cidadania regulada”, onde a cidadania era embutida no ofício profissional, regulada e definida por lei. Em outras palavras, os direitos do cidadão restringiam-se aos direitos do lugar ocupado por ele no processo produtivo. Nesse caso, o conceito de cidadania estava plenamente associado com o conceito de ocupação, no qual o Estado formava “pré-cidadãos” que não eram reconhecidos como cidadãos por não terem a regularização de suas respectivas ocupações.

Entretanto, após essa aliança entre os militares e Getúlio, a qual serviu para consolidar as Forças Armadas como ator político e sustentáculo do regime, e fazer frente tanto às forças oligárquicas remanescentes como às novas lideranças civis que despontavam, Carvalho (2005) assinala que os muitos desentendimentos políticos ocorridos entre eles²⁸, principalmente pelo fato da reorientação política do presidente - uma vez que passou a se aproximar de ideias democráticas -, além do interesse em mobilizar o operariado como novo ator político, ideológico e politicamente antagônico às Forças Armadas, resultaram na deposição de Vargas, em 1945, pelos mesmos chefes militares que o apoiaram no golpe de 1937²⁹. Cumpre enfatizar o poder deste movimento militar, o primeiro a ser articulado, em conjunto, pelos estados-maiores das três forças³⁰.

Inicia-se então a chamada República Populista (1945-1964), na qual permanece uma ordem democrática limitada, contida também pelo autoritarismo político, onde o Estado continuava a regular quase tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limites considerados apropriados pela elite. As instituições sociais e econômicas desse período agiam, ora de maneira repressiva, ora conciliatória. São mantidas a sindicalização, a carteira de trabalho e a regulamentação das profissões como parâmetros definidores da cidadania. Aqui, “[...] os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal” (SANTOS, 1987, p. 69).

²⁸ Pode-se destacar que o principal motivo que colocou Vargas em posição oposta aos militares foi a preocupação (a partir de 1942) com a questão social traduzida nos discursos populistas e guinadas peronistas (em pleno vapor na Argentina em 1943) do presidente, assim como na produção de ampla legislação sindical e trabalhista que acabou resultando na Consolidação das Leis do Trabalho, no ano de 1943. “Vargas passou a dirigir-se explicitamente aos sindicatos e à classe operária, sem dúvida com um olho na eventual necessidade de terminar a ditadura e contar com um novo ator político com peso eleitoral” (CARVALHO, 2005, p. 111).

²⁹ “[...] seus antigos amigos tenentes eram agora seus inimigos gerais” (Ibid., 2005, p. 112 e 113).

³⁰ Para a concretização desse golpe foi criado o embrião do que mais tarde se tornaria a EMFA - Estado-Maior das Forças Armadas. Salienta-se que o movimento de 1930, que depôs o Presidente Washington Luís, também teve articulação conjunta dos altos escalões do Exército e da Marinha, tendo o General Bertholdo Klinger como chefe do Estado-Maior das “Forças Pacificadoras” (Ibid., 2005).

Quando o vice João Goulart assume a presidência em 1961, logo após a renúncia de Jânio Quadros, eleito em 1960, mais uma vez o oficialato mobiliza as Forças Armadas sob a alegação de ameaça à hierarquia militar, ao controle da organização, e à ordem social. Incapazes de aceitar a competição de novos atores políticos e de conflitos resolvidos nos termos democráticos, as Forças Armadas articularam um novo movimento golpista que depôs João Goulart em 31 de março de 1964. No dia anterior à deflagração do golpe, o presidente havia comparecido e pronunciado um discurso inflamado em cerimônia de posse da nova diretoria da Associação dos Sargentos, na sede do Automóvel Clube, no Rio de Janeiro. A partir de então, seguiu-se o expurgo dos militares dissidentes³¹: “[...] nos 20 anos que se seguiram o país foi governado por generais escolhidos pela corporação militar e apenas confirmados por um Congresso cujo poder era fictício” (CARVALHO, 2005, p. 116).

Em suma, de um Estado: i) fundado sob bases autoritárias e arbitrárias e instrumentalizado por Forças Armadas que serviram como interventoras e moderadoras dos conflitos políticos nacionais, infligindo inúmeros golpes, a exemplo das deposições do último imperador e de vários presidentes da república – além da tentativa frustrada do golpe de 1961, quando não conseguiram impedir a posse do Presidente João Goulart; ii) no qual as Forças Armadas ajudaram a desorganizar a república oligárquica dos coronéis da Guarda Nacional, mas implantaram a república autoritária dos generais, restringindo os direitos políticos; onde se instalou dois regimes ditatoriais, nos quais determinados princípios ou características específicas de uma democracia não são desenvolvidos, tampouco desejáveis; iii) onde quase sempre se buscou reprimir a cidadania e limitar a democracia, restringindo quem tinha o direito de ser cidadão, mediante uma cidadania regulada pela profissão regulamentada em lei; cujo conceito de cidadania é, em primeiro lugar, *confuso* – devido à cronologia histórica de obtenções de direitos, onde os sociais precederam os civis e políticos, e, em segundo lugar, *não consolidado* - graças à contenção política dessas conquistas; a atuação dos seus organismos policiais não foge à regra, tendendo a reproduzir essa lógica de resistências ao reconhecimento e alargamento do conceito de cidadania, próprio de uma democracia.

Estas burocracias policiais, com um controle repressivo da ordem pública, continuam desrespeitando direitos civis fundamentais e apresentando características do comportamento de uma sociedade historicamente compelida a tolerar o cerceamento de seus próprios direitos, sob os auspícios de um Estado que sempre fomentou uma ordem democrática limitada.

³¹ De 1964 a 1968, 1312 militares foram excluídos, dos quais 574 oficiais e 738 praças (CARVALHO, 2005).

Faz-se necessário politizar essa discussão e considerá-la integrante do debate democrático geral, pois mesmo que superado os 21 anos de ditadura militar e atuando no Estado Democrático de Direito – o qual trouxe alterações importantes no campo da segurança pública, em especial no esforço de substituir o paradigma da segurança nacional pelo de segurança cidadã –, é notório o relativo insulamento das burocracias policiais e de orientações autoritárias, não conseguindo entronizar por completo os princípios democráticos da Nova República. Inseridos numa espécie de “ciclo incompleto de democratização”, os organismos policiais brasileiros acabaram sofrendo um processo de deslegitimação, também decorrentes de problemas internos relacionados às práticas corporativistas, falta de punições mais severas e ausência de *accountability*.

1.3. Formação da Polícia Militar da Bahia e Seus Arranjos Institucionais e Contextos Políticos

Com a declaração de independência, ocorrem por todo o país diversos movimentos revolucionários pautados em insatisfações em relação à situação econômica, política e social e, principalmente, em antagonismos e ressentimentos ainda oriundos da dominação lusa, que “[...] agitavam os ânimos e davam seqüência a um estado de agitações e desordens, principalmente face ao continuísmo de elementos portugueses em cargos públicos, notadamente nos altos postos militares” (BORGES et al., 1975, p. 33). Neste cenário, quartéis se indisciplinavam e a população se rebelava contra os portugueses estabelecidos no comércio, havendo forte perturbação da ordem pública. Após a expulsão das tropas portuguesas³², a situação militar na Bahia apresentava-se bastante conturbada. A permanência de oficiais portugueses, mesmo leais à causa do Brasil, nas forças regulares causava intenso descontentamento da oficialidade e praças nacionais. Outro aspecto agravante fora a continuação da presença dos batalhões auxiliares no estado, oriundos de outras províncias por ocasião das lutas pela independência na Bahia. Enquanto estes aguardavam a ordem de regresso, tendiam frequentemente à insubordinação, indisciplina e à desordem (Ibid., p. 45). Essas insubordinações, mais recorrentes no 3º Batalhão de Caçadores da Província da Bahia³³ – criado em 1822, no Recôncavo baiano, (notadamente nas Vilas de São Francisco, Santo

³² Cumpre salientar que a consolidação da independência brasileira se cumpriu na Bahia em 2 de julho de 1823, com a *expulsão das tropas portuguesas* nessa província. Tal fato representava, para Portugal, a extinção de todas as possibilidades de retomada da colônia, visto que significava a perda da mais efetiva base de apoio que a antiga metrópole possuía no Brasil.

³³ Também chamado de Batalhão dos Periquitos, tivera atuação expressiva nas lutas pela independência sob o comando do seu organizador, o Major José Antônio da Silva Castro (BORGES, 1975).

Amaro e Cachoeira)³⁴, onde os integrantes eram em sua maioria libertos e advindos de classes heterogêneas, sem oficiais educados no “rigor na disciplina” (BORGES et al., 1975). Não obstante, esta unidade, juntamente ao 4º Batalhão, era responsável pela manutenção da ordem e policiamento na cidade de Salvador.

Naquela ocasião, o Brigadeiro Felisberto Gomes Cadeira, Comandante das Armas da Bahia, tentou afastar o comandante do 3º Batalhão, o Major José Antônio da Silva Castro, e substituí-lo por um oficial português, o Major Manoel Joaquim Pinto Paca, sob a acusação de aquele estar envolvido com o movimento revolucionário pernambucano de 2 de julho de 1824³⁵. Por esse motivo, houve uma grande revolta no Batalhão dos Periquitos que culminou, em 25 de outubro de 1824, com o assassinato do comandante das armas. Tal rebelião só foi contida quando o Major José Antônio da Silva Castro reassumiu o comando daquela unidade (Ibid., p. 46).

Dada a situação, o governo imperial decidiu extinguir o 3º Batalhão de Caçadores da Província da Bahia e constituir uma comissão militar, presidida pelo novo Governador de Armas da Bahia – o Brigadeiro José Egídio Gordilho de Barbuda –, para julgar os amotinadores, resultando na pena de fuzilamento do Major Joaquim Satyro da Cunha e do Tenente Gaspar Villas Boas, em 22 de março de 1825, considerados responsáveis pelo homicídio do Brigadeiro Felisberto Gomes Cadeira (BORGES et al., 1975).

Provavelmente este tenha sido um dos fatores mais importantes para a criação da Polícia Militar da Bahia, pois com a dissolução do referido Batalhão surgiu uma lacuna nas forças encarregadas do policiamento da cidade. Para o preenchimento desta lacuna e o consequente restabelecimento da ordem na Província baiana, foi promulgado o Decreto Imperial³⁶, datado de 17 de fevereiro de 1825, que determinava a organização e criação do Corpo de Polícia na Cidade da Bahia:

³⁴ As Vilas de São Francisco, Santo Amaro e Cachoeira foram os locais onde os militares baianos haviam buscado refúgio, em razão de terem sido derrotados pelas tropas portuguesas ainda presentes em Salvador, logo após a rebelião, em fevereiro de 1822, motivada pela nomeação do Brigadeiro Ignácio Luiz Madeira de Mello como Governador de Armas da Bahia, em substituição ao brasileiro Brigadeiro Manuel Pedro de Freitas Guimarães. No Recôncavo, os militares baianos passaram a angariar recursos e reorganizar as forças para a definitiva expulsão dos portugueses e apoio a D. Pedro na causa pela independência, a qual, formalmente se concretizaria em 7 de setembro daquele ano, mas se deu, de fato, quase um ano depois, mais precisamente em 2 de julho de 1823, com a expulsão das tropas portuguesas da Bahia (Ibid., 1975).

³⁵ O movimento revolucionário pernambucano, de 2 de julho de 1824, que proclamou a Confederação do Equador – constituída das Províncias de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, de caráter separatista e republicano –, representou a principal reação contra a monarquia e a política centralizadora do governo de D. Pedro I (1822-1831), refletida na outorga, em 25 de março de 1824, da primeira Constituição do Brasil.

³⁶ A legislação imperial registra a criação de mais Corpos Policiais nas outras províncias, como em: 1811 - Minas Gerais; 1818 - Pará; 1820 - Maranhão; 1825 - Pernambuco.

Sendo muito necessário para a tranquilidade e segurança pública na Cidade da Bahia, a organização de um Corpo, que sendo-lhe incumbido aqueles deveres de responder imediatamente pela sua conservação e estabilidade: Hei por bem: mandar organizar na Cidade da Bahia um **Corpo de Polícia**, pelo plano que com este baixa, assinado por João Vieira de Carvalho, do meu Conselho de Ministros e Secretários d'Estado dos negócios da Guerra. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar. (ARAÚJO, 1997, p. 9, grifo nosso).

O referido decreto estabeleceu que o Corpo de Polícia fosse composto de um Estado Maior e de duas Companhias de Infantaria, evidenciando-se, já naquele período, sua organização militar. O primeiro quartel da Polícia Militar da Bahia funcionou no Convento de São Bento, denominado “Batalhão de Minas”, com um efetivo de 238 homens e tendo à frente o comandante português Major Manoel Joaquim Pinto Paca, que permaneceu no comando no período de 17 de fevereiro de 1825 à 05 de abril de 1831. Cabiam ao recém-criado Corpo de Polícia as tarefas de manutenção da lei e da ordem pública, o que implicava no controle das inúmeras áreas de atrito existentes na província (BORGES et al., 1975).

É válido esclarecer que durante o período de 1808 a 1827, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas. Apenas com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império, no ano de 1832, a organização policial então se descentraliza, quando as Forças passaram a ser subordinadas ao Governador das Armas da Corte, sendo este comandante da força militar e sujeito ao Intendente Geral de Polícia, como autoridade policial (SOUSA, 2012).

Em razão de não ter sido exitoso em debelar os motins escravos de 1826, 1829 e 1831, assim como os reiterados tumultos civis e militares antilusitanos e movimentos federalistas – que em 28 de fevereiro de 1830 incorrem na morte do ex-governador de Armas da Bahia, e então Presidente da Província, Brigadeiro José Egídio Gordilho de Barbuda –, o Corpo de Polícia acabou sendo extinto em 1831, tendo suas funções de manutenção da ordem pública repassadas, em 13 de fevereiro de 1832, para o Corpo Municipal de Permanentes – composto por um Estado Maior, duas Companhias de Infantaria e uma de Cavalaria, com o comandante-geral e os demais oficiais retirados do Exército (BORGES et al., 1975). É válido ressaltar que tal denominação foi uma das muitas que a citada força pública veio a receber ao longo do império e da república, até que culminasse na nomenclatura atual - Polícia Militar da Bahia, conferida após a Constituição de 1946.

No Período Regencial³⁷, quando alguns políticos foram encarregados de reger e sustentar o império até que D. Pedro II pudesse assumir, o quadro geral de descontentamento e inquietação eclode por todo o país diversas revoltas de caráter separatista e em oposição à regência e centralização do poder, destacando-se a Revolução Farroupilha (1835) no Rio Grande do Sul, a Cabanagem (1835) no Pará, a Sabinada (1837) na Bahia e a Balaiada (1838) no Maranhão.

Todavia, com o falecimento de D. Pedro I, em 1834, encerra-se por completo o então receio de um provável realinhamento entre Brasil e Portugal, assim como a antecipação da maioria de D. Pedro II, declarada em 1840, aquietando temporariamente as revolucionárias aspirações republicanas e inicia-se no império, conforme Sousa (2012), uma reforma político-administrativa, ocorrendo nas províncias uma lenta desativação das antigas Guardas Municipais, agora modificadas ou sucedidas pelos Corpos Policiais - antecessores das atuais polícias militares.

Durante o Segundo Reinado³⁸, logo após o turbulento Período Regencial, com a citada reforma administrativa, as forças militares de todo o país acabaram sendo reduzidas, provavelmente em razão da promoção de bases pacifistas encetadas pelo poder central que gerou um clima de paz e tranquilidade no império. Ademais, foi também nesse período, consoante Muniz (2001), que as PMs começaram a ser exaustivamente empregadas como forças auxiliares do Exército brasileiro³⁹, tanto nos esforços de guerra, como o caso da Guerra do Paraguai, quanto nos conflitos internos – rebeliões, motins e revoltas populares. Estas eram comumente utilizadas como órgãos de caráter preventivo, obtendo muitos privilégios e influência geral da estrutura militar do Exército. Em outras palavras, “[...] as PM foram se transformando paulatinamente em forças aquarteladas ‘especiais’ ou ‘extraordinárias’, que atuavam menos nos serviços de proteção da sociedade e mais nas questões de defesa do Estado” (Ibid., 2001, p. 182).

Em 1889, ocorre uma descentralização do poder central em favor das antigas províncias do império. Nessa esteira, a promulgação da primeira Constituição da República (1891), inspirada na carta constitucional estadunidense – de fortes princípios federalistas –,

³⁷ Período Regencial denomina o decênio de 1831 a 1840, onde em 1831 ocorre a abdicação do trono por parte do Imperador D. Pedro I, e em 1840 é declarada a maioria de seu filho, D. Pedro II.

³⁸ O Segundo Reinado é o período da história do Brasil que se refere ao governo de D. Pedro II. Teve início em 23 de julho de 1840, com a mudança na Constituição que declarou Pedro de Alcântara maior de idade com 14 anos e, portanto, apto para assumir o governo. O Segundo Reinado terminou em 15 de novembro de 1889, com a Proclamação da República.

³⁹ Após terem sido, em 1830, subordinadas diretamente ao Ministério da Justiça, as polícias militares ainda não formavam seus próprios oficiais. Estes continuavam sendo cedidos pelo Exército, o que certamente corroborou com a aproximação e afinidade de interesses entre essas instituições (MUNIZ, 2001).

passou a dar grande autonomia aos municípios e aos novos estados-membros. Por esta nova Constituição, os Corpos Policiais passariam a ser subordinados aos Estados e a representar sua segurança, sendo administrados de maneira independente podendo, inclusive, serem livremente renomeados⁴⁰.

Nesse esteio, a Polícia Militar da Bahia, ainda como Corpo de Polícia, atuou em 1837 no movimento da Sabinada; em 1865⁴¹, em virtude da existência de apenas um pequeno efetivo permanente do Exército nacional⁴² e da Guarda Nacional, foi uma das primeiras tropas a ser mobilizada para emprego contra as tropas de Solano Lopez na Guerra do Paraguai⁴³, denominada de 10º Corpo de Voluntários da Pátria; e em 1896, com a designação de Regimento Policial da Bahia, atuou na Guerra de Canudos. Já no período da República Velha, agora nominada de Brigada Policial, foi convocada para emprego na revolta paulista de 1924.

Como Força Pública, atuou na revolução de 1930; combateu, nas décadas de 1920 e 1930, o cangaço promovido por Virgulino Ferreira da Silva (Lampião) e seu séquito no sertão da Bahia; e participou, ao lado do governo, na Revolução Constitucionalista de São Paulo de 1932. Ademais, como Polícia Militar, atuou na frente pernambucana da Revolta Comunista de 1935 (BORGES et al., 1975). Conforme Muniz (2001):

[...] a polícia, a partir dessa proximidade existente com o Exército, atuava tanto nas guerras quanto nos conflitos internos, como rebeliões, motins, revoltas populares, além, evidentemente, das operações de grande porte relacionadas ao controle de fronteiras da nação. (MUNIZ, 2001, p. 182).

Apesar do processo de descentralização e expansão da atuação das forças públicas vivenciado no país após a Proclamação da República, as revoltas paulistas de 1924

⁴⁰ Sequência de nomenclaturas que teve o Corpo Policial da Bahia: 1825 – Corpo de Polícia; 1831 – Corpo Municipal de Permanentes; 1835 - Guarda Policial; 1837 - Corpo de Polícia; 1889 - Corpo Militar de Polícia; 1891 - Regimento Policial da Bahia; 1898 - Brigada Policial; 1903 - Regimento Policial da Bahia; 1914 - Brigada Policial; 1924 - Força Pública; 1935 - Polícia Militar; 1940 - Força Policial; 1946 - Polícia Militar da Bahia (BORGES et al. 1975).

⁴¹ Nessa época, o quartel já estava situado no Largo da Mouraria, onde é hoje o Colégio Central da Bahia. (ARAÚJO, 1997).

⁴² Durante o império não existia a obrigatoriedade para o serviço militar, tampouco militares da reserva. Daí a razão dos Corpos Policiais terem sido convocados para a Guerra do Paraguai. Foi devido ao receio da União com a autonomia dos estados, que o serviço militar passou a ser obrigatório, através da Lei nº. 1860, de 4 de janeiro de 1909, que em seus artigos 7º e 32º, ordenava que as forças públicas estaduais se tornassem forças auxiliares da guarda nacional à disposição da União (RIBEIRO, 2011).

⁴³ A Guerra do Paraguai fez com que as policiais militares se aproximassem ainda mais do Exército, já que integrantes das forças estaduais passaram a servir nas unidades de infantaria, começando, naquela ocasião, a fazerem parte de uma força aquartelada (Ibid., 2011). O que, por óbvio, acabou por dar a elas uma relativa homogeneidade nacional.

(Revolução Esquecida)⁴⁴ e, sobretudo, a de 1932 (Revolução Constitucionalista) – com intensa participação da Força Pública daquele estado –, acabaram tendo consequências nas polícias estaduais de todo o país. Após esta última ser debelada, o Governo Vargas, a partir do Estado Novo, passou a centralizar o poder na União e esvaziar a autonomia dos estados, provocando uma desmobilização dos seus organismos policiais e um dismantelamento do aparato bélico, a exemplo da expressa proibição que estes adquirissem armas pesadas e equipamentos de guerra, bem como criassem companhias de artilharia e de aviação. O objetivo, por óbvio, era que as forças públicas não mais estivessem em condições de combate com as Forças Armadas (RIBEIRO, 2011).

Com a consolidação do Estado Novo, percebe-se o crescimento do centralismo administrativo e autoritarismo do governo federal sobre as competências das organizações policiais estaduais, fazendo com que as polícias militares, ainda que burocracias estaduais, atuassem estrategicamente para a manutenção da ditadura de Vargas. O reflexo disso é que a partir da Constituição Federal de 1934, no seu art. 167⁴⁵, ao contrário da Constituição da República de 1891 que dava autonomia aos municípios e estados, a PMBA passa à condição de força reserva do Exército⁴⁶, tornando-se, na ocasião, responsável por garantir a segurança interna e a manutenção da ordem pública no estado da Bahia. Nesta Carta também restou definida a competência exclusiva da União para legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias de todos os organismos policiais estaduais, incluindo convocação e mobilização, diminuindo o poder das unidades subnacionais.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 10 de novembro de 1937 e que estruturou o Estado Novo, não obstante ter apresentado pela primeira vez o termo “segurança pública”, fez desaparecer as PMs como referência constitucional, substituindo pelo termo “forças policiais dos Estados”⁴⁷. No período, o Estado Novo duplicou o orçamento

⁴⁴ Relata-se que, naquela ocasião, muitos oficiais e centenas de praças da Força Pública paulista aderiram ao movimento revolucionário (RIBEIRO, 2011).

⁴⁵ 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 (Constituição Federal de 1934).

⁴⁶ A ideia de considerar as forças públicas estaduais como reservas do Exército, contida na Constituição Federal de 1934, apenas reproduziu o programa geral de reforma administrativa das forças militares, que visava dar a estas uma maior unidade. Nesse sentido, a circular de 30 de outubro de 1917, informava ao governador da Bahia o acordo celebrado entre a União e o estado de São Paulo, e que “convindo uniformizar este assunto, torna-se preciso que acordo idêntico seja celebrado com os demais Estados” (BORGES et al., 1975, p. 118). Com o acordo, ratificado no dia seguinte pelo Decreto n°. 1739, ficou estabelecido que: na Força Pública não haveria posto superior a Coronel; o governador do estado teria ampla liberdade de direção, comando e instrução; a extinção da Guarda Nacional (em 12 de janeiro de 1918), cujo efetivo passaria a pertencer o Exército de 2ª linha, dentre outros.

⁴⁷ Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: V. o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de unia regulamentação uniforme

do Exército e da Marinha, bem como criou, em 1942, a Aeronáutica. Tais indicadores refletem o tipo de acordo estabelecido entre Vargas e os militares para a sustentação de seu governo. Por outro lado, o aumento do efetivo das polícias militares foi praticamente interrompido, tendo em vista que era notório que estas extrapolavam – tanto em efetivos como em armamentos – o necessário para o policiamento ostensivo (CARVALHO, 2005).

Agora subordinadas ao Ministério da Guerra, a batalha contra o que o Exército chamava de “pequenos exércitos estaduais” tinha sido vitoriosa porque se havia finalmente conquistado a hegemonia sobre essas forças de segurança, as quais deixaram de estar à disposição dos governos estaduais e passaram a ser forças reserva do Exército. As Forças Armadas sabiam que sem esse controle a sua responsabilidade constitucional pela defesa nacional não passaria de uma ilusão.

Em 1945, com o fim do Estado Novo, as polícias estaduais passaram novamente ao controle completo dos estados. As PMs retornam ao texto constitucional na Constituição Federal de 1946⁴⁸, agora voltadas para a segurança interna e manutenção da ordem, mantendo ainda a vinculação como força auxiliar e reserva do Exército. É justamente nesse período que o termo Militar ganha bastante prestígio, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. As demais cartas constitucionais brasileiras (1967⁴⁹, 1969⁵⁰ e 1988) reproduzem as definições anteriores (adjetivação militar e força auxiliar e reserva do Exército), ressaltando que a Carta de 1969 suprimiu do texto a missão das polícias militares de sustentação da segurança interna, permanecendo a expressão "manutenção da ordem pública", e a Carta de 1988 extinguiu a proibição prevista no § 4º do art. 13 da Constituição anterior, referente aos membros das polícias militares dos Estados terem vencimentos superiores aos fixados para os mesmos postos de graduação do Exército.

Todavia, embora tenha sido encarregada das citadas missões constitucionais, a PMBA só passou a executar o policiamento ostensivo fardado, com a finalidade de garantir o

XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército (Constituição Federal de 1937).

⁴⁸ 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.

Parágrafo único. Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército (Constituição Federal de 1946).

⁴⁹ Art. 13, § 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem 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 (Constituição Federal de 1967).

⁵⁰ Art. 13, § 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 (Constituição Federal de 1969).

cumprimento da lei, manter a ordem pública e o exercício dos poderes constituídos, com o Decreto-lei nº 317, de março de 1967⁵¹, tornando-a “substantivamente policial e adjetivamente militar” (SILVA JR., 2007, p. 76). Impende salientar que fora o Decreto n.º 667, de 02 de julho de 1969, por meio do seu art. 3º, que estabeleceu a atribuição de exclusividade do policiamento ostensivo fardado previsto às polícias militares pelo decreto anterior:

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. (Art. 3º do Decreto n.º 667, de 02 de julho de 1969, grifo nosso).

Até o final dos anos 1960, as PMs constituíam forças aquarteladas que não exerciam atividades próprias de patrulhamento ou responsabilidade das guardas e polícias civis, mas de vigilância de pontos estratégicos como centrais de transmissão de energia e estações de abastecimento de água, etc., além do controle de distúrbios políticos.

Por toda a história e casos de ruptura democrática, verifica-se que as Forças Armadas buscam exercer o controle sobre os organismos policiais com o objetivo de melhor coordenar as atividades relacionadas à repressão política⁵². O Brasil não foi exceção, sendo nítida a preocupação do regime militar em controlar as corporações policiais. Como visto no decreto, fora atribuído às polícias militares o policiamento ostensivo fardado e determinado que suas organizações fossem semelhantes ao Exército brasileiro. A referida legislação também criara um novo órgão do Exército – a Inspeção Geral das polícias militares (IGPM), cujo principal objetivo era centralizar, controlar, coordenar e fiscalizar todos os assuntos relativos às polícias militares, desde efetivo, armamento, organização interna até indicação dos cargos de comandante-geral⁵³.

⁵¹ Art. 2º. 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 o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos (Decreto-lei nº 317, de março de 1967).

⁵² Vide vários casos na América Latina.

⁵³ A partir deste decreto, o cargo de comandante-geral das polícias militares seria exercido por oficial superior, do quadro de combatente e do serviço ativo do Exército, preferentemente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, ou, em casos excepcionais, poderia ser exercido por oficial da ativa, do último posto, da própria corporação, após aprovação da Inspeção Geral das polícias militares. O caso do Rio de Janeiro ilustra bem essa situação, pois somente em 1982, após o retorno às eleições diretas para os governos estaduais, é que o comando da PM do Rio passou, por decreto do governador eleito, a poder ser exercido apenas por oficiais policiais de carreira da mais alta patente (Coronel) (MUNIZ, 2001).

Entretanto, com a aproximação do fim do regime militar, o retorno à democracia foi negociado pelos militares, onde uma das exigências para a entrega do poder aos civis foi a de que as polícias militares permanecessem vinculadas ao Exército brasileiro (CARVALHO, 2005). Sendo assim, após o advento do inciso V e dos § 4º e 5º do art. 144 da Constituição de 1988, as PMs ganharam uma nova dimensão e passaram a figurar entre os órgãos de segurança pública. Então, a PMBA permaneceu, para fins de organização, como força auxiliar e reserva do Exército brasileiro, subordinando-se administrativamente ao governador da Bahia e mantendo a exclusividade do policiamento ostensivo fardado para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônio do estado. Hoje, como um órgão da administração direta, integra o sistema de Segurança Pública e Defesa Social do estado.

Com efeito, após a revisão aqui exposta, percebe-se que atravessando todos os tipos de regimes políticos, os organismos policiais brasileiros sempre teriam operado numa espécie de “regime de exceção paralelo”, desfrutando de poderes extralegais e ampla discricionariedade, independentemente de qual fosse a norma legal em vigor (LEMGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003). Segundo estes autores, a permanência de poderes extralegais de polícia no país decorre da necessidade de se fazer a mediação entre uma ordem jurídico-política, formalmente igualitária, e os valores hierárquicos que prevalecem na sociedade (direitos humanos – do cidadão x direitos “dos manos”).

O fato é que nenhuma das transições políticas conseguira afetar “substancialmente a continuidade desse ‘poder paralelo’, cuja função básica seria manter não a ordem pública, mas a ordem hierárquica, calcada em profundas desigualdades econômicas e de poder, que caracteriza, desde os primórdios, a formação social brasileira” (Ibid., 2003, p. 53). Deste modo, os processos de controle das polícias e da construção da democracia devem caminhar juntos, assim como ocorreu nos países em que o Estado de direito começou a se implantar dois séculos atrás (Ibid., 2003).

A história da PMBA, portanto, confunde-se com a história da própria Bahia e das relações federativas experimentadas no Brasil, entre dinâmicas de centralização, descentralização e conflitos políticos. Trata-se de uma organização híbrida, pois ao mesmo tempo em que dispõe de uma estrutura militar com base na hierarquia e disciplina, também possui uma atividade policial, de natureza civil, destinada, conforme previsão constitucional, ao exercício da polícia ostensiva para a preservação da ordem pública. Nesse sentido:

Percebe-se que as polícias dos estados sempre vivenciaram dupla atribuição, como “polícia” e “Força Militar” nas questões de “segurança pública, segurança interna e segurança nacional”. Fizeram-se presentes em todos os “regimes políticos e formas de governo, [...] não se restringindo aos períodos como a ditadura de Vargas, em 1937 a 1945, e a ditadura militar de 1964 a 1984. Sempre foram mobilizadas e empregadas quando da “conveniência da União. (MEZZOMO, 2005, p. 31).

Em outras palavras, “[...] percebe-se que, como organização de emprego militar, a tradição da PM é bicentenária⁵⁴. Mas, em contrapartida, a sua história como Polícia é extremamente jovem” (MUNIZ, 2001, p. 185). A Polícia Militar, tanto tempo afastada da sua atividade policial, tem buscado retomar sua identidade policial, dentro de um processo inevitável de revisão democrática de seus valores institucionais, dos seus fantasmas, enfim, desse seu passado paradoxal (Ibid., 2001).

⁵⁴ Em toda a história da PM, o militarismo sempre foi visto como único recurso que poderia assegurar o controle sobre uma força mal remunerada, cujos integrantes, na sua maioria, se originavam de “classes perigosas” da população. Segundo Lemgruber, Musumeci & Cano, (2003), ao longo do século XIX, reiterados experimentos de transferir as atribuições de segurança pública a guardas civis formadas por “cidadãos de bem” fracassaram. De acordo com os autores, na impossibilidade de recrutar as pessoas “certas” para tais tarefas, somente um rígido modelo militar seria capaz de garantir a integridade e o bom funcionamento da organização policial.

CAPÍTULO 2 - ACCOUNTABILITY & O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL & DE INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Neste capítulo são introduzidos alguns conceitos acerca do tema *accountability*, e em seguida reflete-se a respeito da seguinte questão: “por que é importante controlar qualquer agência ou agente público em uma democracia”? Esta pergunta se faz necessária, pois ajuda a compreender a importância desse tipo de controle, em especial em burocracias com uso legítimo da força. Posteriormente, discute-se sobre considerações da literatura nacional no que toca ao controle da atividade policial e das instituições democráticas. Grande parte dos autores aborda a importância do controle da atividade policial no Brasil e também dos mecanismos de controle das instituições democráticas através de *accountability*. Neste sentido, o texto desta seção reflete sobre:

1 - Por que o controle da polícia se sobrepõe, em termos de importância, ao que se exerce sobre as demais organizações da administração pública?

2 - Quais os mecanismos de *accountability* policial existentes no Brasil, seus limites e potencialidades?

3 - Quais são as especificidades relacionadas ao controle interno das polícias no Brasil?

Segundo Batitucci et al., em obra datada de 2003, os principais desafios das organizações policiais brasileiras consistiam na busca pela legitimidade simbólica e profissional no exercício cotidiano de suas atividades, a solução das carências no serviço diário do controle operacional e, sobretudo, a produção institucional de *accountability* - essencial no contexto democrático contemporâneo para o exercício da atividade de segurança pública. Anos passaram e resta evidente que tais desafios continuam a persistir.

Por fim, apresentam-se as políticas e propostas de controle interno e externo nas polícias estaduais, em nível nacional, a partir das iniciativas do governo federal que resultaram em políticas que introduziram uma nova perspectiva no desenvolvimento de estratégias de controle externo e interno da atividade policial no Brasil.

2.1. O Controle da Atividade Policial e das Instituições Democráticas por Meio de *Accountability*

Oriundo da língua inglesa, a partir do verbo *to account* – calcular, contar, considerar – com o adjetivo *accountable* – aquilo que pode ser explicado, passível de ser calculado, apto a

ser considerado ou avaliado –, extrai-se a forma substantivada *accountability*, geralmente traduzida como “algo ou alguma situação que pode ser mensurada, passível de ser calculada”. O instrumento de *accountability* é relativamente recente na administração e mais ainda no contexto do serviço público.

Neste, o referido conceito encontra-se frequentemente relacionado à fiscalização, avaliação e, muitas vezes, à ética no trato do bem público, visto que seu significado denota responsabilidade, controle e transparência. Descontente com a atuação de muitos atores e setores públicos, parte da sociedade tem clamado por *accountability*, exigindo maior eficiência, diálogo, transparência e responsabilização de servidores na eventual execução de maus serviços prestados à frente de agências públicas.

Conforme Costa (2004), a observância do princípio de *accountability* ajuda a promover a consolidação do regime democrático ao proporcionar, dentre outros, mecanismos de controle impostos pela sociedade às ações dos agentes estatais, eleitos ou não. Nesse esteio, o conceito de *accountability* traz consigo a ideia de responsabilidade, controle e transparência, no qual as ações dos agentes estatais “estarão sujeitas ao controle e à fiscalização por parte dos órgãos competentes, bem como da sociedade civil” (Ibid., 2004, p. 67).

Cubas (2010), por sua vez, assevera que os mecanismos de *accountability* são um dos principais indicadores da qualidade de uma democracia, pois o modo como os estados prestam contas de suas ações dá o tom da natureza da sua ordem social e política. Consoante à autora, esta prestação de contas funciona como um mecanismo capaz de assegurar que o Estado efetive suas políticas públicas dentro dos limites da lei. Não obstante, Aranha (2015) compreende *accountability* enquanto princípio democrático, não se referindo tão somente à mera prestação de contas, pois também deve envolver um arcabouço jurídico que seja capaz de situá-la como um dos ideais democráticos.

Nesse esteio, a referida autora afirma ser o fenômeno da corrupção, por exemplo, um indicador de que os governantes não foram mantidos *accountable*, em razão de suas ações e decisões terem sido tomadas fora do âmbito público, deixando de ser, portanto, alvo da fiscalização e julgamento público por parte dos cidadãos ou das instituições de controle, implicando na violação de princípios democráticos básicos como a *accountability* e a exclusão da cidadania: “[...] as práticas corruptas são decisões não públicas por sua natureza e que, por não serem tomadas em um espaço público de deliberação, permitem a exclusão da cidadania” (Ibid., 2015, p. 37). A *accountability* é, desta forma, um mecanismo fundamental para a manutenção da publicidade, onde as decisões políticas devem ser necessariamente

tornadas públicas e permanentemente mantidas *accountable*. Em outras palavras, “se a corrupção se mantém como norma, se a *accountability* não consegue se efetivar, isto põe em risco a inclusão democrática” (Ibid., 2015, p. 38).

A manutenção dessa inclusão democrática dos cidadãos pela *accountability* deve ser assegurada, diretamente, no direito de escolha de seus representantes através do voto, e, indiretamente, pelas instituições de auditoria e controle, cuja atribuição será a de manter os governantes eleitos *accountable*, ou seja, de fiscalizá-los para que se tornem responsáveis pelas ações tomadas em nome da comunidade política, e sejam responsabilizados pela confiança pública neles depositada (Ibid., 2015).

Ao abordar o tema de controle, O’Donnell (1998a) assinala que, no contexto das abordagens sobre uma nova gestão pública, tem-se enfatizado uma discussão sobre *accountability* de maneira bidimensional, de acordo com o lugar ocupado pelos atores que se relacionam no processo. Ou seja, a partir de duas direções de controle institucional, sendo a primeira sob o ponto de vista da interação vertical entre os cidadãos e representantes públicos, e a segunda sob a verve da interação horizontal entre as agências do Estado.

Partindo do princípio de que nas democracias modernas coexistem os dois tipos de mecanismos de *accountability*, O’Donnell (1998b) então classifica-os como *accountability* “vertical” e “horizontal”, respectivamente. Na concepção do autor, tratam-se de duas dimensões constitutivas de um governo verdadeiramente democrático. Ao assumir um sentido vertical, ela se subdivide em duas: 1 – *eleitoral*, relacionado ao controle e responsabilização eleitoral exercido pelo cidadão através da existência de eleições livres e competitivas, onde se verifica a capacidade da cidadania em fazer com que as políticas reflitam as suas preferências sem risco de coerção; e 2 – *societal*, que compreende as associações, movimentos de reivindicações sociais livremente proferidas pela sociedade civil e pela mídia, cujo objetivo é expor os desvios praticados pelo governo e até mesmo acionar as agências horizontais. Já a segunda dimensão, denominada de *accountability* horizontal, corresponde aos mecanismos de controle exercido pelas instituições clássicas das poliarquias: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, assim como as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas que alguns órgãos estatais exercem sobre a ilegalidade das ações de outros agentes (ombudsman, auditorias, conselhos de estado, etc.). A tarefa aqui é operar preventivamente fazendo com que esses organismos estatais controlem o exercício do poder de agentes públicos por meio de mecanismos de vigilância e acompanhamento.

Nesse esteio, O'Donnell (1998a) assevera que, ao passo que a concepção vertical compreende uma relação entre desiguais (cidadãos x representantes), o plano horizontal supõe uma interação entre os poderes constituídos (*checks and balances*).

Apesar de definir as eleições livres como expoente do plano eleitoral da dimensão vertical, O'Donnell (1998a) admite que, em razão destas somente ocorrerem de tempos em tempos, somados à existência de sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, e temas de políticas públicas pouco definidas, a efetividade da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada. Assim sendo, “a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsabilmente” (PRZEWORSKI e STOKES, 1995 apud O'DONNELL, 1998a, p. 29).

Já no plano societal da dimensão vertical, as reivindicações sociais e atuação da imprensa também é questionada por O'Donnell (1998a), quando considera que a mídia, agindo tendenciosamente ao denunciar eventuais ilícitos, contribui para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas.

No tocante à dimensão horizontal, O'Donnell (1998a) considera que a responsabilização horizontal não pode ser atingida por meio de mecanismos isolados, mas através de uma rede dessas agências que, dotadas de autonomia e infraestrutura, também devem se articular, sobretudo, com o Poder Judiciário, a fim de que outras instituições não ultrapassem os limites de sua autoridade legalmente constituída. Ainda nesse tocante, assevera que a eficiência da responsabilização horizontal depende, de igual forma, da existência e efetividade de vários mecanismos de *accountability* vertical.

Para O'Donnell (1998a, 1998b), a dificuldade de exercer esses dois tipos de *accountability* sobre determinadas instituições é, inclusive, um indicador de uma democracia de alta fragilidade. Ele cita como exemplos diversos países da América Latina, à exceção de Costa Rica e Uruguai que, segundo o autor, são os únicos países da América Latina que estabeleceram um Estado de direito no qual suas sociedades conseguem razoavelmente exercer seus direitos civis e políticos detendo, dessa forma, a plenitude da cidadania. Nos demais países da região (incluindo o Brasil) existem inúmeras lacunas no Estado de direito, como por exemplo as diversas falhas na legislação e na sua aplicação, assim como nas relações das instituições com os seus cidadãos.

Nessa esteira, Aranha (2015) também aponta ser missão das instituições de *accountability* assegurar que os atores públicos se façam responsáveis por suas ações. No caso de condutas corruptas, devem existir mecanismos capazes de detectar esse tipo de ação, investigá-la e, se for o caso, puni-la. Em outras palavras, tais instrumentos, seja o Judiciário, o sistema legal ou outros atores estatais, de preferência atuando em rede⁵⁵, devem manter os governantes *accountable* de maneira tal que não excedam os poderes a eles concedidos pelo regime democrático, o qual “repousa em instituições que consigam assegurar seu princípio basilar de inclusão dos cidadãos, seja através do voto ou dos mecanismos horizontais de *accountability*” (Ibid., 2015, p. 67).

A despeito de serem parecidos, controle e *accountability* não são sinônimos. Controle é o ato ou poder de verificar, averiguar. Controlar significa garantir que a administração pública atue em conformidade com os princípios previstos na constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, assim como motivação e finalidade pública). Já a *accountability* transcende a perspectiva de controle, envolvendo, além da tradicional prestação de contas, “o conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84). Lemgruber, Musumeci & Cano (2003) indicam que a discussão de mecanismos de controle e *accountability* sobre a atividade policial é extremamente importante, principalmente no caso brasileiro, pela “ampliação das demandas por ‘democracia real’ provindas da sociedade e, de outro, pela percepção da falência das velhas políticas de segurança pública diante das novas facetas da criminalidade urbana” (Ibid., 2003, p. 59).

No que tange à atividade policial, Bayley a define quanto a execução de duas importantes funções: o controle social e a possibilidade de uso da força. As instituições policiais são “aquelas organizações destinadas ao controle social com autorização para utilizar a força, caso necessário” (BAYLEY, 1975 apud COSTA, 1998, p. 68). É a partir dessa definição de Bayley que “a democracia e, especificamente, as estratégias utilizadas para a manutenção da ordem pública, dependem diretamente da qualidade de sua polícia” (BARREIRA, 2004, p. 85). Isso em razão de a polícia, ao proteger direitos e liberdades, cumprir papel histórico fundamental na construção da democracia, vez que constitui uma

⁵⁵ A efetividade da *accountability* horizontal não é possível por meio da atuação isolada de agências, mas sim de uma rede de instituições que possuam em seu ponto alto, o momento em que a rede “se fecha” em decisões últimas, como nos tribunais. Sem essa atuação em rede, que vincule as agências de *accountability* horizontal com o Judiciário, as investigações das auditorias apenas fortalecem as críticas da opinião pública que alegam não alcançar uma solução legal (ARANHA, 2015).

burocracia garantidora dos demais subsistemas do Estado, tornando-se assim o sustentáculo da governabilidade, afinal, “os pactos, sem a força, não passam de palavras sem substância para dar qualquer segurança a ninguém” (HOBBS, 2006, p. 127).

Nessa ótica, a polícia é a força que defende a sociedade civilizada. É a instituição garantidora mais essencial do Estado. Sem segurança pública não haveria condições propícias para o desenvolvimento da educação, saúde, justiça ou cidadania. Em outras palavras, sem o controle legítimo e exclusivo do uso da força pela polícia não há ambiente para democracia. Por isso, o controle da violência, especialmente a praticada pelos organismos policiais, é um dos requisitos necessários para o estabelecimento e consolidação do Estado de direito e de um regime político democrático o qual, consoante Costa (2004), se distingue por proporcionar mecanismos de controle e responsabilização da ação do Estado.

Para o autor, a necessidade de controlar o uso da força⁵⁶ é uma especificidade da atividade policial no regime democrático. Ou seja, pela sua legitimidade de atuação, decorrente de sua vinculação ao Estado na condição de burocracia de manutenção da ordem pública, a polícia deve ser ainda mais controlada, pois eventuais desvios causam danos à democracia, já que a polícia detém, em regra, o que outras instituições democráticas não possuem – o uso legítimo da força ou a ameaça do uso da força física contra pessoas no cumprimento do dever legal.

No Brasil, tal uso é definido na Constituição Federal (CF) como destinado à preservação da segurança pública, da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse espeque, “é cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas” (WIEVIORKA, 1997, p. 19). A fim de impor limites ao poder de polícia, a consolidação da democracia implica na submissão da atividade policial aos princípios estabelecidos no Estado de direito, aí incluindo a observância ao conceito de *accountability* (COSTA, 2014). O autor sugere, com base na experiência de outros países, analisar e discutir as seis dimensões de controle da atividade policial, abaixo discriminadas:

- 1) Legislação – limitar a atividade policial por meio de mudanças nas legislações nacionais, sobretudo na penal e processual-penal, bem como na jurisprudência dos

⁵⁶ Costa (2004) assinala que, num contexto democrático, o controle do uso da força é justamente o que diferencia a polícia do exército. Se este controle não constitui uma questão central no caso das forças armadas, é exatamente tal controle que torna as polícias compatíveis a um regime democrático. Estruturalmente, “ambos estão sempre de prontidão para usar a força, mas a polícia deve considerar a possibilidade de não usá-la ou de usá-la de forma limitada, mesmo quando isso implique o emprego de maiores recursos humanos e materiais” (Ibid., 2004, p. 69).

tribunais. Isso se deve em razão de boa parte da atividade policial estar ligada ao controle da criminalidade, sendo estas burocracias parte direta ou indireta do próprio processo penal;

2) Códigos de Conduta, Treinamento e Supervisão – para conhecer as circunstâncias de admissibilidade do uso da força e de sua intensidade, uma vez que atividade policial exige um elevado grau de discricionariedade e autoexecutoriedade, deve-se incorporar conhecimento policial obtido na própria experiência, na forma de técnicas, manuais de treinamento e códigos de conduta, visando a aumentar o controle sobre a atividade policial diária. A profissionalização da formação dos contingentes policiais necessita enfatizar o respeito e tolerância às diferenças socioculturais e observar os valores inerentes à cidadania e aos direitos humanos.

3) Estratégias de Policiamento – A atividade policial é normalmente vista como uma “guerra contra o crime” ou “guerra contra as drogas”. Mas essa ideologia de guerra é inerente ao Exército e inadequada para a polícia. Os soldados no campo de batalha possuem inimigos, mas nas ruas a polícia tem à frente cidadãos. Além disso, os policiais não estão autorizados a usar o máximo de força para “aniquilá-los”. Essa ideia de um “inimigo” permite que as polícias elejam os seus, em regra entre os economicamente desprivilegiados, bem como impõe às polícias uma guerra já perdida, pois o crime não é algo passível de ser definitivamente eliminado. Em virtude de o controle social não ser uma tarefa exclusiva das polícias, mas sim do Estado como um todo, as estratégias de repressão policial (centradas na ideia de “guerra contra o crime”) podem ser minimizadas, buscando qualificação no domínio da ciência e tecnologia a exemplo de parcerias com instituições de pesquisa ou universidades⁵⁷, no intuito de superar o insulamento corporativo. Estabelecer avaliações qualitativas e não somente em termos quantitativos, como normalmente se procede. Assim, políticas preventivas voltadas para o policiamento comunitário ou concentradas em grupos e problemas específicos são relevantes;

4) Controle Interno e Externo – criar/ampliar mecanismos de controle interno e externo. O *interno* é o praticado pela própria polícia, com a criação de ações ou departamentos que tenham a tarefa de fiscalizar a atividade policial, como, por exemplo, as corregedorias e ouvidorias pertencentes à própria estrutura do sistema policial. E o

⁵⁷ A construção de parcerias com universidades e outras instituições de pesquisa é um dos caminhos trilhados pelas organizações policiais brasileiras na busca por conhecimento técnico, legitimidade simbólica e reconhecimento profissional (BATITUCCI et al., 2003).

controle *externo* é aquele executado por órgãos externos às corporações, possuindo autonomia financeira e administrativa, como é o caso do Ministério Público, do Legislativo e do Judiciário, mas também inclui o controle realizado pela sociedade, a exemplo dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. Apesar destas possibilidades, David Bayley, afirma ser o controle interno o mais eficiente por três motivos: i. disponibilidade maior de informação; ii. capacidade e aprofundar e estender as investigações para diversos casos e não apenas para os desvios mais aparentes; iii. poder usar tanto mecanismos informais quanto formais que são onipresentes na vida profissional dos policiais (BAYLEY, 1985 apud COSTA, 1998).

5) Justiça – o processo penal é essencial para a *accountability* dos agentes policiais. Entretanto, este sistema precisa ser autônomo e independente dos outros poderes, assim como dispor de instrumentos legais e materiais para proceder com investigações de denúncias e consequentes punições dos policiais desviantes. As promotorias, tribunais e juizados civis especializados em acusações e processos de crimes oriundos de excessos por parte de agentes policiais são exemplos potenciais para neutralizar velhas práticas corporativistas e aplicar punições adequadas e proporcionais;

6) Relações Intergovernamentais – estabelecer políticas públicas de segurança que integrem todos os entes estatais (União, estados e municípios). Este é um problema a ser superado, pois em um país federativo como o Brasil, a responsabilidade quanto à criminalidade e a atividade policial têm sido tratadas como questões eminentemente subnacionais, o que afeta diretamente o desempenho das burocracias policiais. Isso porque o exercício da atividade policial é limitado pela Constituição Federal, expressado em uma cadeia de direitos individuais, bem como pelo Código de Processo Penal, de competência exclusiva da União.

Das dimensões acima elencadas, os arranjos de controle interno e externo das polícias são, possivelmente, aqueles a sofrerem maior influência do legado autoritário brasileiro (CUBAS, 2010). Esses arranjos apresentam mais elementos conservadores que infligem resistências às inovações em consonância com o modelo democrático, no que “demonstra a fragilidade das instituições de segurança pública, bem como impõem dilemas sobre como induzir ações mais associadas à nova ordem social inaugurada em 1988” (BUENO, 2013, p.

6). A autora sinaliza:

[...] sabe-se, por exemplo, quantos civis são mortos anualmente nas “resistências seguidas de morte” ou quantos policiais são mortos em serviço, **mas em que contexto essas mortes ocorrem**, em que região da cidade ou **quais os motivos mais frequentes para afastamento desses profissionais não são dados públicos** e, pior, **tidos como informações sigilosas**, o que acaba por gerar desconfiança da população com relação à efetividade dos controles exercidos sobre as polícias. (BUENO, 2013, p. 6, grifo nosso).

Nesse espeque, Bayley (2001), a partir do estudo que realizou sobre as polícias no mundo moderno, descreveu em quatro categorias os mecanismos para adquirir controle sobre o comportamento policial. São eles: externo-exclusivos, externo-inclusivos, interno-explícitos e interno-implícitos. Tais mecanismos têm o intuito de assegurar a fiscalização dos organismos policiais sem a interferência de interesses políticos ou organizacionais.

Os mecanismos de controle externo-exclusivos variam, de país para país. A grande divisão é organizada entre os países que os colocam subordinados ao governo e aqueles que os colocam fora dele, por meio de órgãos específicos. Os que são subordinados ao governo, em regra, são exercidos por autoridades administrativas, a exemplo de prefeitos, governadores, secretários ou ministros. Quanto aos segundos, são exercidos por instituições definidas por legislação específica, fora do governo, como conselhos comunitários de segurança, que embora atuem como elo entre a sociedade e o governo, não possuem poderes formais de controle, comissões policiais nacionais, municipais e provinciais; comissões de avaliação civis, e também prefeituras. Nessa categoria, “o propósito primário de todos esses corpos externos é garantir uma supervisão competente, independente de interesses políticos ou burocrático correntes” (BAYLEY, 2001, p. 176 e 177).

Os de controle externo-inclusivos são realizados intermitente ou indiretamente, seja através dos tribunais, com sentenças contra crimes cometidos por policiais em serviço; do Poder Legislativo, quando cria condições de trabalho aos policiais; do Ministério Público; dos partidos políticos; seja por meio da mídia de massa, a qual, apenas terá eficácia, caso exista o pleno direito à liberdade de expressão no país; e também do ombudsman⁵⁸. Segundo Bayley, o controle exclusivamente externo da polícia é “coordenado por políticos, burocratas ou uma mistura de ambos. Alguns corpos específicos possuem total autoridade sobre as operações policiais; outros avaliam apenas questões disciplinares, e alguns são apenas consultivos” (Ibid., 2001, p. 178).

⁵⁸ Criado primeiramente na Suécia, em 1809, seguido pela Finlândia em 1919, Dinamarca em 1955 e Noruega em 1962, é um termo presente nas línguas dos mencionados países, tendo a origem do vocábulo derivado do antigo idioma nórdico, o qual significa no atual idioma sueco apenas “representante ou aquele que representa”. Segundo o autor, “os países escandinavos foram pioneiros em desenvolver um mecanismo de controle externo-inclusivo único: o *ombudsman*, que possui os poderes de receber e investigar reclamações de qualquer oficial do governo” (BAYLEY, 2001, p. 181).

Quanto aos interno-explicítos, os mesmos se concentram mais nos processos que nas estruturas, referindo-se à capacidade da polícia de se autocontrolar, a qual depende, inicialmente, da medida em que lhe é permitido fazê-lo. Aqui a questão mais importante é “se as partes operam de maneira condizente para gerar uma adequação entre o comportamento policial e os desejos da comunidade” (BAYLEY, 2001, p. 181). Esse tipo de mecanismo atua diretamente na atividade policial, devendo possuir as seguintes características explícitas de controle interno: da medida do poder disciplinar existente na organização (com códigos disciplinares específicos e bem redigidos), assim como da natureza dos procedimentos disciplinares organizacionais (baseado na celeridade e rigidez nas punições); da vitalidade da responsabilidade do colegiado (deve ser explicitamente desenvolvida); da supervisão hierárquica; e da socialização da retidão (afetado pelo tipo de treinamento oferecido pela instituição).

Por fim, os mecanismos interno-implícitos são aqueles realizados indiretamente e desenvolvidos para outros propósitos, como, por exemplo, na organização dos policiais em instituições representativas, como clubes, sindicatos e associações profissionais; na vocação de cada profissional para a carreira, pois “se o policiamento é apenas um trabalho escolhido por causa do trabalho e boa aposentadoria, a disciplina provavelmente será mais branda do que nos lugares onde o policiamento é considerado uma vocação, surgida na necessidade de servir a comunidade” (BAYLEY, 2001, p. 184); nos critérios de premiação, como recompensas tais como promoção e aumento de salários; e na abrangência do contato social entre a polícia e a comunidade civil, que pode gerar um efeito significativo no comportamento policial.

Em que pese sejam grandes e complexos os modelos de mecanismos de controle, estes são plenamente legítimos em países democráticos, o que possibilita que as comunidades se apoiem em diversas espécies ao mesmo tempo a partir de combinações diferentes de mecanismos, quer sejam internos ou externos (BAYLEY, 2001).

Nesse sentido, Costa (2014) aponta que um dos grandes desafios das polícias brasileiras é a busca por essa legitimação através da eliminação de determinadas práticas, vistas como arbitrárias, ilícitas e abusivas (reflexos de seus insulamentos e da falta de controle político e social), adequando-se aos mecanismos de controle democrático. Há, no entanto, uma dificuldade em se avaliar as circunstâncias da legitimidade e admissibilidade do uso da força, a qual exige a reflexão sobre o seguinte questionamento: quais elementos configuram um episódio de violência policial? Existe no âmbito das polícias brasileiras uma maleabilidade de critérios para responder tal questão, considerando-se, quase sempre, as

circunstanciais (a ocorrência se deu no transcorrer do serviço? Houve resistência? Resultou em lesão corporal ou homicídio? Etc.) para delimitar a fronteira entre a violência legítima e a ilegítima. Há, portanto, margem para a justificação de improvisos e, por conseguinte, pouca suscetibilidade a controles padronizados.

Na busca por uma resposta técnica ao referido questionamento, Mesquita Neto (1999), assim como Bayley, também apresentou quatro interpretações diferentes a respeito da violência policial, associadas às concepções: i. jurídica; ii. política ou sociológica; iii. profissional; iv. jornalística.

Na perspectiva jurídica há uma tendência a distinguir força e violência a partir da noção de legalidade. Assim, a violência policial se materializa quando há a utilização do uso da força física de forma não relacionada ao cumprimento do dever legal. Por exemplo, quando policiais em serviço cometerem tortura, extorsão, etc., e aqueles que, fora de serviço, se valem da função para impor sua vontade particular. A concepção política ou sociológica enfoca o fundamento da legitimidade, ou seja, a violência policial é cometida naqueles casos que envolvem o uso ilegítimo da força física, configurando-se desnecessária ou excessiva, isto é, quando a polícia emprega uma força desproporcional para controlar uma greve ou uma manifestação popular.

A terceira interpretação, profissional₂, avalia o uso da força policial a partir de aspectos profissionais⁵⁹, ou seja, vinculada diretamente à experiência profissional dos agentes. Aqui, a violência policial é compreendida nas ocorrências que envolvem usos antiprofissionais – não profissionais ou pouco profissionais – a exemplo de condutas de agentes policiais enquadradas como imprudentes, negligentes ou pautadas por imperícia.

Por fim, a perspectiva jornalística enfoca o uso da força policial segundo um critério jornalístico, muito difundido em reportagens e artigos publicados em jornais e revistas. A violência policial se enquadra naqueles casos onde envolve usos irregulares, anormais, indecorosos, chocantes ou escandalosos da força física em desfavor de outras pessoas, a exemplo da prática de organização de barreiras policiais valendo-se de armamento pesado na abordagem, revista ou interrogatório.

Em razão de cada uma dessas interpretações estabelecer maneiras distintas do que se concebe enquanto “violência policial”, também trazem consigo diferentes ideias de

⁵⁹ Assim como os ofícios de político, militar e jornalista, o de policial surgiu e se estabeleceu nos séculos XIX e XX, quando as profissões mais tradicionais, ligadas ao ensino, direito, medicina e engenharia, já estavam bem desenvolvidas. Na América Latina, este desenvolvimento ainda foi mais tardio, a partir do século XX. No Brasil, 1906 é o ano de referência para o início desse processo de profissionalização da polícia. Este foi o ano em que o governo de São Paulo contratou uma missão francesa para instruir a Força Pública do estado (MESQUITA NETO, 1999).

mecanismos de controle da atividade das polícias. Nesse esteio, há quatro tipos de práticas de controle de violência policial existentes no Brasil, correspondentes às concepções já elencadas (MESQUITA NETO, 1999).

Segundo o autor, o controle externo e interno se divide em *formal* ou *informal e legal* ou *convencional*. Os mecanismos formais enfatizam o controle centralizado da violência policial, buscando reprimir os casos mais ostensivos como tortura, lesão corporal e homicídio. Já os mecanismos informais possibilitam um controle menos centralizado da violência policial, preocupando-se, especialmente, com as ocorrências de abuso de autoridade, ameaças ou discriminação étnica, social ou econômica.

O controle externo das polícias enfatiza a importância de mecanismos de natureza formal/legal, sendo realizado por meio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, auxiliados pelo Ministério Público. Relacionado à concepção jurídica da violência policial, visa a controlar, principalmente, usos ilegais da força física por policiais.

Já o controle externo das polícias com mecanismos de natureza informal/convencional tem adquirido bastante notoriedade e é realizado através da imprensa, da opinião pública, das universidades, movimentos sociais e organizações não governamentais da sociedade civil (conselhos comunitários de segurança, ombudsman, etc.). Relacionado à concepção jornalística de violência policial, procura controlar, principalmente, usos irregulares ou anormais da força física por policiais.

Quanto ao controle interno das polícias, objeto desta pesquisa, o qual apresenta mecanismos de natureza formal/legal, é realizado junto a dirigentes e administradores das polícias e particularmente das ouvidorias e corregedorias de polícia. Mais relacionado à concepção política ou sociológica da violência policial, esta tende a controlar, principalmente, usos ilegítimos da força física por policiais.

Por fim, o controle interno das polícias com mecanismos de natureza informal/convencional é realizado por intermédio da profissionalização das polícias e dos policiais. Relacionado à concepção profissional da violência policial, dispõe a controlar, principalmente, usos antiprofissionais, não profissionais ou pouco profissionais da força física. A discussão tipológica de Mesquita Neto é ser sintetizada no quadro 1, com as respectivas concepções de violência policial e mecanismos de controle correspondentes.

Quadro 1 – Concepções de Violência Policial, Uso da Força e Mecanismos de Controle Correspondentes

Concepção de violência policial	Uso da força física	Mecanismo de controle
Jurídica	Ilegal	Externo formal/legal
Jornalística	Irregular, escandaloso, anormal ou chocante	Externo informal/convencional
Política	Ilegítimo	Interno formal/legal
Profissional	Antiprofissional, não profissional ou pouco profissional	Interno informal/convencional

Fonte: Elaboração própria com base em Mesquita Neto (1999).

Para se alcançar viabilidade e eficácia, as citadas estratégias de controle precisam ser analisadas e direcionadas a cada tipo de violência policial. Destarte, as estratégias de controles externo e formal da polícia, por exemplo, são mais eficientes para controlar o uso ilegal da força física e menos eficientes no controle do uso não profissional da força por policiais. Cumpre notar que estes instrumentos são voltados, quase que exclusivamente, para a identificação e a punição de policiais, em uma política de maximizar a responsabilidade dos agentes e minimizar a responsabilidade das autoridades policiais e políticas pela prática da violência policial, fomentando conflitos e tensões que nem sempre tocam nas causas do fenômeno, em especial nas questões de formação e capacitação profissional necessárias para minimizar o uso da força física no desempenho das funções.

De igual sorte, as estratégias de controles interno e informal/convencional da polícia são mais eficientes no controle do uso não profissional da força e menos eficientes no controle do uso ilegal. Dos quatro tipos apresentados, apenas este foca na importância da profissionalização das polícias e da formação e aperfeiçoamento profissional dos seus agentes. Além de ser mais “humano”, por contemplar outras variantes como o grau de profissionalização dos agentes, tal estratégia busca “solidarizar” a culpa, não a imputando apenas aos policiais desviantes, mas também às autoridades políticas, responsáveis pela elaboração das políticas públicas e aos próprios comandos policiais, responsáveis diretamente pela formação, capacitação e reciclagem de seus integrantes. Isso tem relação direta tanto com

o controle da violência policial, quanto com o fortalecimento da profissão de polícia e o aumento da eficiência das organizações policiais e desempenho de seus agentes no exercício das funções.

Diferentemente dos exércitos que agem coletivamente a partir de decisões altamente centralizadas, a atividade diária de polícia ostensiva envolve um vasto número de tomadas de decisão particulares, implicando num alto grau de discricionariedade dos agentes de ponta (burocracias de linha). Nesse sentido, Lemgruber, Musumeci & Cano (2003) asseveram que a ocorrência frequente de desvios de conduta e de excessos não parece ser devido à ausência de mecanismos cotidianos de controle, mas sim à sua ênfase quase exclusiva na vigilância, fiscalização, cobrança e punição, em detrimento de instrumentos de formação e de orientação. A qualificação profissional, bem como a existência de mecanismos adequados de avaliação e fiscalização, ajudaria a compor regras decisórias claras e explícitas sobre o uso da força, com adequada aplicabilidade à multiplicidade de situações enfrentadas pelos policiais no serviço cotidiano a partir da utilização equânime da lei (Ibid., 2003).

Não sendo conflitantes ou incompatíveis entre si, os mecanismos apresentados podem ser implementados de maneira complementar, em razão de as políticas direcionadas para o controle da violência policial estarem baseadas em combinações distintas de estratégia e não em apenas um único tipo. “A consolidação da democracia passa hoje pelo aperfeiçoamento e pela adaptação desses instrumentos e instituições” (MESQUITA NETO, 1999, p. 147). No Brasil, contudo, desde a transição para a democracia, as práticas de controle da violência policial apoiam-se, mormente, em estratégias de controle formal/legal, quer sejam de controle externo, quer sejam de controle interno (Ibid., 1999). Por isso, esta pesquisa se ocupará de analisar o desenvolvimento institucional da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia (PMBA), a qual faz parte dos mecanismos de controle interno de natureza formal/legal, sendo órgão fundamental na atividade de controle democrático daquela burocracia.

Talvez seja o motivo de, no caso brasileiro, “[...] parecer existir um consenso a respeito da eficácia de formas exclusivamente externas de controle sobre a polícia. Acredita-se que isso diminuirá a propensão da polícia à brutalidade” (BEATO, 1998, p. 9). Entretanto, em direção contrária, Lemgruber, Musumeci & Cano (2003) afirmam que uma das grandes limitações do atual modelo brasileiro de controle externo é a sua dependência dos mecanismos corporativistas e inócuos de controle interno dos próprios organismos policiais. Acrescentam ainda outra questão nevrálgica, traduzida na ampla tolerância social à ilegalidade da ação policial, quando se dirige contra reais criminosos. Isso porque parcela significativa da população brasileira refuta a noção de direitos universais e divide

binariamente os seres humanos em “cidadãos de bem”, merecedores de direitos e “não cidadãos”, desmerecidos de qualquer espécie de proteção legal.

Pesquisas realizadas indicam que a corregedoria, responsável pela investigação de crimes e infrações administrativas envolvendo policiais militares do estado, apresenta características formalistas e ainda pouco transparentes. Limita-se à produção de relatórios, compilações e balanços internos com o principal propósito de subsidiar informações ao Comando-Geral da corporação e à Secretaria de Segurança Pública (SSP) acerca de ocorrências diárias, sobretudo as de grande repercussão. “Funcionam como apêndices da administração pública, balcões de recepção de reclamações, orientações, sem ações que busquem maior controle sobre as irregularidades que possam apresentar as polícias do estado” (CUBAS, 2010, p. 91). Esse cenário é usual e corriqueiro nas corregedorias internas das polícias de quase todo o país.

Nessa esteira, após a transição para a democracia, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), através dos incisos I e II do artigo 128, delegou ao Ministério Público Federal (MPF) e ao Ministério Público Estadual (MPE) o controle externo formal da atividade policial. O caráter externo do controle é assegurado pelo fato de o Ministério Público (MP) possuir estrutura funcional própria, sem subordinação aos Três Poderes, tendo independência operacional e administrativa.

Esse controle é contemplado nos incisos III, VII e VIII do art. 129 da Carta Magna. Todavia, mediante o § 2º do art. 127 e o § 5º do art. 128, ficou estabelecido que as legislações complementares da União e dos estados regulamentariam, respectivamente, a forma de efetivação e realização do referido controle externo. Então, adveio a Lei Complementar nº. 75/1993, definindo as premissas básicas do controle externo sobre a atividade policial no âmbito da União e, no caso da Bahia, a Lei Complementar nº. 011/1996 (Lei orgânica do Ministério Público da Bahia), estabelecendo as diretrizes do controle externo sobre a atividade policial no estado.

O controle exercido pelo Ministério Público inclui desde o monitoramento de todos os estágios do trabalho policial, o exame de todos os documentos e procedimentos relacionados às investigações, até o monopólio da propositura da ação penal em desfavor de policiais que, quando no exercício da função ou a pretexto dela, eventualmente transgridam a lei. Em razão da exclusividade de tal atribuição foi publicado o Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial (2009), elaborado pelos integrantes do Grupo de Controle Externo do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPG), cuja principal finalidade era obter uma unidade de atuação na área de controle externo pelos promotores e procuradores de Justiça de

todo o país. O citado manual trouxe sugestões para um roteiro de atuação, facilitando o exercício profissional daqueles que executam o controle externo da atividade policial. Em 2012, foi publicada uma nova edição revisada e ampliada do manual em questão. Na ocasião, incorporaram-se dois anexos com roteiros e coletâneas de peças sugestivas para a prática do controle externo da atividade policial.

E no que tange a esse tipo de controle, Lemgruber et al. (2016) assinalam que os arranjos institucionais propostos na Constituição de 1988 acabaram concentrando no MP atribuições muito mais amplas que a de controle da atividade policial, transformando-o em um guardião de direitos individuais e coletivos, e inserindo-o na fiscalização de áreas completamente distintas (eleitoral, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, indígenas, patrimônio histórico, sistema prisional, etc.). Na Carta ainda fora assegurada a autonomia funcional dos membros do MP, inicialmente sem previsão expressa de qualquer mecanismo de *accountability*⁶⁰ sobre a atividade exercida pelo órgão.

Contudo, algumas das atribuições outorgadas ao MP, como a defesa de interesses coletivos, o controle externo das polícias e a fiscalização da execução penal, em que pese serem cruciais para a consolidação da democracia, não são percebidos como prioritários pela maioria dos promotores e procuradores. Segundo Lemgruber et al. (2016), tais “tarefas imprescindíveis à garantia de direitos básicos para toda a população – não só não se tornou prioritária como está longe de produzir os efeitos anunciados no título de ‘guardião da democracia’” (Ibid., 2016, p. 7). Em tal obra, as autoras apresentam o resultado de uma pesquisa na qual 42,4% de promotores e procuradores de todo o Brasil avaliaram como ruim ou péssima a atuação de seu órgão no controle externo da atividade policial, sendo esta a área com maior percentagem de avaliações negativas (“ruim” + “péssima”) e menor proporção de positivas, onde apenas 20,9% dos entrevistados declararam ser “boa” ou “ótima”⁶¹. Dos achados da pesquisa, ainda no tocante ao controle das atividades policiais, chegaram às seguintes conclusões:

- 1 - Pouco mais de 30% dos promotores e procuradores de todo o Brasil dedicam-se exclusiva ou parcialmente à atuação nessa área;
- 2 – Tal atribuição não é encarada como prioritária por 88% dos entrevistados;
- 3 – A área sequer é contemplada nas atividades de 70% dos membros da instituição;

⁶⁰ Somente mais tarde buscaram-se estabelecer formas de controle externo e interno sobre a atividade do MP com a criação, através da Emenda Constitucional nº. 45/2004, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Também foi criado as Corregedorias, bem como as Ouvidorias do Ministério Público.

⁶¹ Embora com percentuais negativos menores, essa pesquisa apresentou mais de 50% de avaliações “péssima”, “ruim” ou “regular” para as atividades relacionadas à fiscalização da execução penal.

4 – A citada atribuição recebeu a pior avaliação quanto à qualidade do trabalho do órgão;

5 – Existe uma lacuna de regulamentação da atividade de controle externo da polícia no âmbito das atribuições do MP⁶²;

6 – Interpretação restritiva a respeito do que seja controle externo, sendo que a maioria dos membros do MP parece encarar sua função de forma “minimalista”, isto é, limitada a exame dos procedimentos, prazos e outros aspectos do inquérito policial, em detrimento de uma interpretação mais ampla, mais relacionada à defesa de direitos difusos, a incluir seja a denúncia de atos ilegais e violações de direitos praticados por policiais, seja a participação do MP na formulação de políticas de segurança e de medidas para prevenir a violência e a corrupção;

7 - A instituição ainda tende a capitular diante da resistência corporativa das polícias a qualquer espécie de controle, e diante das pressões políticas, midiáticas e populares que clamam pela tolerância à ilegalidade policial em nome do combate ao crime;

8 – Há uma grande distância entre o MP e as polícias. Verifica-se também uma dificuldade de articulação com o trabalho das corregedorias de polícia, bem como ingerência política na segurança pública.

As autoras sugerem que a decisão dos constituintes de atribuir a um único órgão (junto com tantas outras diversas atribuições) a autoridade de controlar as polícias do país resultou em um tremendo fracasso e, portanto, urge repensar tal arranjo institucional, discutindo novos e efetivos caminhos para realizar essa missão imprescindível à consolidação da democracia no país. Para corroborar essa ideia, argumentam o fato de a polícia brasileira ser uma das mais violentas do mundo, onde, segundo demonstrado pelo IX Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015, mata, em média, seis pessoas por dia. Além disso, em vários estados tais burocracias caracterizam-se por elevados níveis de autoritarismo, truculência, tortura, corrupção, violação sistemática de direitos e impunidade para suas atuações ilegítimas, irregulares, não profissionais e ilegais (LEMGRUBER et al., 2016).

Bueno (2013) elenca outras duas grandes dificuldades enfrentadas pelo Ministério Público: i) a deflagração de uma acusação por parte do MP é, em regra, subsidiada pelos Inquérito Policial (IP) ou Inquérito Policial Militar (IPM), que nada mais são do que procedimentos de investigação realizados pelas próprias polícias “investigadas”, o que torna paradoxal a relação do *parquet* com essas burocracias; ii) a atuação do MP não se resume a

⁶² Segundo os entrevistados, a CF/88 apenas confere ao órgão essa responsabilidade, mas falta legislação específica para determinar como ela deve ser exercitada e “vontade política” para aprovar tais leis no Congresso.

apenas funções reativas. Inclui também ações de acompanhamento e avaliação permanentes da atividade policial. Todavia, estas atribuições raramente são exercidas de fato, pois os membros do órgão adotam uma postura estritamente punitiva, eximindo-se de participar de ações preventivas, recorrentes no controle externo das polícias em outros países;

Cubas (2010) contribui para a discussão indicando mais duas dificuldades enfrentadas pelo MP, a saber: i) mesmo com a organização de grupos especializados⁶³ de promotores para atuarem no controle da atividade policial, estes apenas acessam os casos de queixas de violência policial ou de inquéritos policiais instaurados para casos de ação policial que resultaram em vítimas. Além disso, os inquéritos são distribuídos às diferentes varas criminais sem que os promotores possam ter uma visão holística dos casos, mesmos aqueles pertencentes aos grupos especializados; ii) o MP brasileiro é um agente incapaz de impor sanções diretas aos organismos policiais. Ou seja, “tem poder para investigar as reclamações dos cidadãos sobre a conduta da polícia, de supervisionar o trabalho da corporação, mas não tem poder formal para impor sanções” (Ibid., 2010, p. 78). Todavia, embora incapaz de punir diretamente um desvio de conduta praticado por um encarregado de aplicação da lei, pode o MP acionar os recursos judiciais, configurando-se uma espécie de *accountability*.

As corregedorias internas das polícias têm vantagem sobre o Ministério Público em razão de poderem trabalhar com todos os casos de má conduta policial, inclusive os que não se constituirão ações penais, a exemplo de casos menos graves como “mau atendimento”. Por isso, a corregedoria obtém informações mais completas, permitindo uma análise da qualidade do serviço policial em uma determinada região ou unidade policial, alcançando “[...] uma visão mais ampla do fenômeno, permitindo a identificação de padrões dessas ações e o desenvolvimento de estratégias para a melhoria da qualidade do trabalho policial” (CUBAS, 2010, p. 87).

Os atuais mecanismos legais/formais de controle, apesar de terem representado um grande avanço em relação aos existentes nos períodos democráticos anteriores a 1988, ainda estão sujeitos a graves limitações relacionadas à existência, funcionamento e efetividade, como demonstra Mesquita Neto (1999): i) a existência destes mecanismos legais/formais de controle da violência policial depende da atividade tanto do Executivo, como do Legislativo e Judiciário, e, conseqüentemente, do papel desempenhado pelos partidos políticos, os quais

⁶³ No estado da Bahia, a Resolução interna nº 04/2006 do Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA) criou o Grupo Especial de Atuação para o Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) – órgão de execução responsável pelo controle externo concentrado da atividade policial. Já o Ato Normativo nº 002/2006 disciplinou a atuação do referido órgão, consoante função constitucional prevista no art. 129, inciso III, e art. 72, inciso XVI, da Lei Complementar nº 11, de 18.01.1996.

podem facilitar ou dificultar as ações voltadas para o acompanhamento, monitoramento e punição da violência policial. “Na prática, a fragmentação partidária e a fragilidade dos partidos políticos brasileiros dificultam o funcionamento efetivo destes mecanismos” (Ibid., 1999, p. 141); ii) o funcionamento destes mecanismos legais/formais depende de leis e políticas de complexa implementação, bem como de processos burocráticos, difíceis e rígidos, “incapazes de acompanhar, monitorar, investigar e punir efetivamente o grande número de casos de violência policial observados no país” (Ibid., 1999, p. 142). Assim como o Judiciário, o Ministério Público e as corregedorias de polícia atuam, sobretudo, depois de verificada a incidência da violência policial, tendo como principal objetivo identificar e punir os agentes responsáveis, sem se preocupar com a prevenção de futuras práticas de violência policial; iii) no tocante à efetividade, estes mecanismos são voltados quase exclusivamente para a identificação, apuração e punição dos policiais responsáveis, enquanto não potencializa uma responsabilização das autoridades policiais e políticas, o que “[...] facilita o conflito e dificulta a cooperação entre agentes policiais, autoridades policiais e autoridades políticas no controle da violência policial” (Ibid., 1999, p. 142). Os problemas levantados pelo autor sugerem que os mecanismos formais/legais são capazes de controlar as formas mais ostensivas de violência policial, nas quais os agentes utilizam a força física de maneira ilegal ou ilegítima. Entretanto, os citados instrumentos são incapazes de controlar formas menos ostensivas de violência policial, relacionadas à utilização da força física de maneira antiprofissional, não profissional ou pouco profissional da violência policial, bem como as condutas irregulares ou anormais da força física. Igualmente, o enfoque apenas nesse tipo de mecanismo pode “desestimular o trabalho dos agentes e das organizações policiais e gerar certo imobilismo das forças policiais, em prejuízo do controle da criminalidade e da violência na sociedade” (Ibid., 1999, p. 142).

Caminho alternativo seria o de destinar maior atenção às estratégias de controle informal e interno da violência policial, voltadas para a profissionalização das organizações policiais e dos agentes policiais. Este tipo de estratégia costuma ser priorizada em democracias avançadas e enfatiza a importância da profissionalização e da formação, aperfeiçoamento e valorização do policial, tendo em vista a função de garantir a ordem pública e proteger os direitos de cidadania. Sem preterir perspectivas complementares, tal concepção baseia-se em critérios de natureza profissional, vinculados diretamente à experiência profissional dos policiais. Antes de priorizar a punição dos policiais desviantes, interpreta um possível comportamento como antiprofissional ou pouco profissional antes que este incorra em um comportamento ilegal e ilegítimo.

Ademais, procura não responsabilizar tão somente os policiais individualmente e por isso deixa de provocar uma reação negativa por parte dos agentes fiscalizados, podendo, dessa forma, “servir de base para uma relação de cooperação, e não de conflito, entre policiais e não policiais na questão da compreensão e do controle da violência policial” (MESQUITA NETO, 1999, p. 136).

Desde a transição do regime autoritário para a democracia, praticamente inexistiram políticas públicas de segurança que aumentassem, tanto a produção institucional de *accountability* dos organismos policiais, como o grau de profissionalismo dos seus agentes, oferecendo a estes instrumentos capazes de minimizar a necessidade do uso da força física no desempenho das suas funções. Nesse sentido, se faz necessário destacar algumas iniciativas importantes que resultaram em orientações e novas perspectivas para a evolução democrática das estratégias e mecanismos de controle sobre a violência e os desvios policiais no Brasil.

O primeiro marco consta na própria Constituição Federal de 1988, ao situar o MP no capítulo “Das funções essenciais à Justiça”, passando este a ser responsável pela defesa da ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos interesses transindividuais. Como dito em parágrafos anteriores, por meio dos incisos I e II do artigo 128, foi delegado ao Ministério Público Federal (MPF) e ao Ministério Público Estadual (MPE) o controle externo formal da atividade policial. Apesar de todas as fragilidades e constrangimentos sinalizados por autores da área, a existência de um órgão com relativa autonomia para lidar com a fiscalização da atividade policial não deixa de ser um avanço.

Contributivas ao processo de democratização das burocracias policiais assinalam-se as discussões acerca do paradigma da segurança pública e o da segurança cidadã. Este último, surgido em meados dos anos 90, tem como fundamento a aplicação de políticas setoriais e transversais à questão da violência e criminalidade em níveis locais, a partir da identificação dos problemas geradores de violência e da ação articulada envolvendo diversas instituições públicas e a sociedade civil nas mais variadas áreas – educação, saúde, lazer, esporte, etc. –, todas atuando em conjunto visando a solucionar os problemas identificados. Com essa integração, as burocracias se tornariam menos insuladas, sendo constrangidas a trabalhar em conjunto com outras instituições democráticas e, dessa forma, estariam mais receptivas a incorporar instâncias de controle bem como ampliar, com tal perspectiva, essa responsabilidade com o serviço público e a qualidade da democracia (FREIRE, 2009).

Esse paradigma da segurança cidadã passou a ser mobilizado frequentemente nos discursos e planos de ações dos governos, em especial do federal. Das primeiras iniciativas dignas de nota no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi o Programa Nacional de

Direitos Humanos (PNDH) – consequência dos desdobramentos da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, no ano de 1993, e, principalmente, pelo clamor nacional ocorrido em abril de 1996, após o massacre de Carajás, promovido pela Polícia Militar do Pará ao assassinar 19 trabalhadores rurais do Movimento Sem Terra. Denominado no Decreto nº 1.904/96, o PNDH se configurou como o primeiro documento lançado para proteção e promoção de direitos humanos na América Latina e o terceiro no mundo. Um dos seus objetivos era a redução de condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, em observância aos direitos de cidadania.

Em 1997, demonstrando disposição em reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública, o Governo Federal, através do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, criou a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), tendo como perspectiva atuar de forma articulada com os estados da federação para a implementação da política nacional de segurança pública. O inciso IV, do artigo 14 do Decreto 2668/16, que reorganizou o Ministério da Justiça, estabeleceu competir à SENASP a elaboração e proposição de instrumentos que auxiliassem na modernização dos órgãos de controle interno e externo da atividade policial e das guardas municipais.

Em 20 de junho de 2000, uma semana após o sequestro do ônibus 174 na zona sul do Rio de Janeiro, o governo lançou o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Este plano estabeleceu um marco teórico-conceitual na área pois além de buscar uma melhor qualificação na atuação dos organismos policiais, fomentava a criação e a instalação, por todo o país, de ouvidorias de polícia e mecanismos civis que contribuíssem no controle da violência policial.

Lançado pelo Dec. nº 4.229, publicado em maio de 2002, o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi ainda mais específico quanto à questão do controle da atividade policial ao prever, na ação governamental nº. 23 (anexo I), apoio do PNDH ao funcionamento e à modernização de corregedorias estaduais no intuito de limitar abusos e erros cometidos em operações policiais, bem como estabelecer diretrizes claras às instituições policiais acerca da proteção dos direitos humanos.

Ao assumir em 2003, o presidente Lula lança um plano nacional denominado “Projeto de Segurança Pública para o Brasil”. Este tinha como objetivo principal planejar ações integradas por parte de órgãos da segurança pública, bem como implantar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) para fins de controle e redução da violência e da criminalidade. Dentre as ações estruturantes para a implantação do SUSP, constava nos itens 3.3, 3.4 e 3.7 a ênfase no controle externo das polícias e a participação social. A ideia central dos dispositivos

vinculava-se ao apoio, articulação e criação de conselhos de segurança pública e ouvidorias de polícia com o objetivo de fortalecer o controle externo da atividade policial e a participação popular na gestão da segurança pública. Também procurava estimular a estruturação e modernização das corregedorias de polícia estaduais, com a finalidade de qualificar e agilizar o controle interno da atividade policial. Até o final de 2006, após investimentos de cerca de R\$ 6,5 milhões, o plano conseguiu induzir a implantação de quinze ouvidorias de polícia, cada uma em um estado diferente do Brasil.

Com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no ano de 2006, outro grande passo foi dado no desenvolvimento de novas estratégias de controle da violência policial. Constituindo-se numa organização sem fins lucrativos, o FBSP buscou promover um espaço permanente de debate, articulação e cooperação técnica entre profissionais e cientistas da área de segurança pública.

Uma importante contribuição do Fórum é o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, lançado anualmente desde 2007, o qual supre a lacuna de informações sistematizadas e confiáveis e indicadores no campo da segurança pública. Para isso, coleta e analisa registros policiais sobre criminalidades e violências, informações do sistema prisional, bem como os investimentos realizados na área. No que toca o controle da atividade policial, destaca-se a pesquisa realizada em 2012, onde apresenta uma análise comparada das corregedorias de órgãos de segurança pública no Brasil.

Em 2007, em parceria com os estados, o governo Lula criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI - Lei nº 11.530/2007), incorporando e promovendo o conceito de segurança cidadã. A partir de políticas públicas integradas no âmbito local e de uma abordagem interdisciplinar, fomentou ações de segurança, tanto no aspecto do controle e atuação da atividade policial como na esfera da prevenção.

No ano de 2009, seu governo promoveu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) para a elaboração de princípios e diretrizes direcionadas ao sistema de segurança pública. Um deles incidiu sobre a discussão da gestão democrática e participativa do controle externo da atividade policial, através de monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais, bem como a valorização profissional dos agentes policiais e a melhoria nas suas condições de trabalho.

Neste mesmo ano, através do Decreto nº 7.037, foi lançado o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Esse programa pode ser considerado como um dos mais completos voltados à área de controle da atividade policial, pois além de constar objetivos e diretrizes, como os anteriores, consignou ações programáticas em seus eixos

estratégicos, estabelecendo recomendações e indicando os responsáveis pelo cumprimento de cada uma delas.

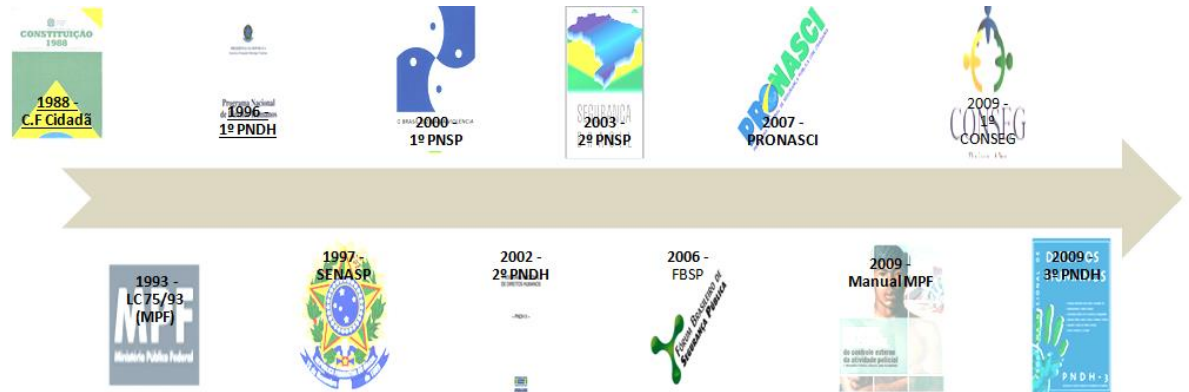
Exemplo disso é objetivo estratégico I (diretriz XIV, contida no eixo IV), que promove a redução da letalidade policial e o fortalecimento dos mecanismos de controle do sistema de segurança pública. Em uma das ações programáticas, havia recomendações aos estados e ao Distrito Federal para o fortalecimento das corregedorias das corporações e para a criação de ouvidorias de polícia autônomas e independentes, comandadas por ouvidores escolhidos com mandato, a fim de exercer o controle externo da atividade policial. Outras recomendações dessa área dizem respeito aos entes subnacionais publicarem periodicamente os dados⁶⁴ sobre o trabalho das corregedorias das suas polícias e também deixassem para estas, bem como para a Polícia Civil, a apuração de todas as ações policiais que obtivessem a letalidade como resultado final.

Como já sinalizado, os esforços em direção à melhoria no controle da atividade policial envolvem também ações do sistema de Justiça. Neste sentido, as duas versões do Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial, elaborado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, devem ser considerados como mais um instrumento relevante na área.

Percebe-se que as iniciativas aqui descritas, e sistematizadas na linha do tempo 1, ajudaram a inovar as estratégias e ações de controle da atividade policial, pois trouxeram consigo uma abordagem multifocal, contribuindo para a proposta de que a violência policial deve ser considerada não apenas a partir da conduta ilegal e ilegítima do agente, mas também por ações irregulares ou pouco profissionais. Assim, tais programas enfatizaram a importância da profissionalização das polícias e da formação, aperfeiçoamento e valorização profissional do policial, tendo em vista a função de garantir a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como de proteger os direitos humanos, sem minimizar as estratégias complementares formais de controle da violência policial. Essas iniciativas e políticas seguem a tendência de outros países, como os Estados Unidos e a Inglaterra, ao demonstrar que as condições para a profissionalização das organizações policiais são altamente dependentes de apoio político, das condições institucionais favoráveis ao desenvolvimento da pesquisa científica, e ao contexto da produção institucional de *accountability* (BATITUCCI et al., 2003).

⁶⁴ Consta ainda na recomendação em questão os tipos de dados a serem publicados: número de procedimentos instaurados; quantitativo de procedimentos concluídos; número de policiais investigados; quantitativo de policiais punidos administrativamente; número de policiais que, sob investigação, estão suspensos preventivamente do serviço operacional; e quantitativo de policiais investigados por homicídio.

Figura 1 – Linha do Tempo de Políticas e Ações Nacionais na Área do Controle da Atividade Policial



Fonte: elaboração própria

Por fim, as demandas por mudanças nas polícias brasileiras se constituem como imperativos ético, moral e formal para a consolidação da democracia no país (SOUZA, 2015), pois o acentuado corporativismo nas polícias e a presença de um grande número de vítimas fatais nas ações dessas burocracias são constantemente apontados como indicadores da fragilidade de uma democracia e de suas polícias (CUBAS, 2010). E mesmo com as precárias estatísticas que temos, todas as estimativas demonstram que a violência policial nunca esteve tão fora de controle. A cada ano que passa, temos mais casos de violência policial no país como um todo:

[...] as próprias deficiências da democracia brasileira, o alto grau de desigualdade social e econômica, a persistência de uma cultura da violência, além dos efeitos perversos da globalização econômica, criam condições extremamente desfavoráveis para o sucesso de qualquer estratégia de controle da violência policial. (MESQUITA NETO, 1999, p. 146).

Insomma, vive-se um paradoxo, pois apesar de ter se passado exatas três décadas desde a redemocratização do país, o controle democrático sobre as instituições continua incipiente e limitado, em especial na área da segurança pública, já que se dispõe de instrumentos formais direcionados ao controle do uso ilegal e ilegítimo da força física pelos policiais, mas praticamente inexistem mecanismos informais, tanto externos como internos, voltados para o controle do uso irregular e pouco profissional desses agentes. Esse cenário certamente contribui para a convivência “com índices alarmantes de criminalidade e uma das mais altas taxas de letalidade policial no mundo” (BUENO, 2013, p. 14).

CAPÍTULO 3 - A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA CORREGEDORIA DA PMBA NA ATIVIDADE DE *ACCOUNTABILITY* INTERNA

O foco deste capítulo final consiste em apontar as principais mudanças no desenvolvimento do controle interno da Polícia Militar da Bahia (PMBA) durante as três últimas décadas. Para tanto, discorre-se primeiramente sobre a origem e funcionamento de sua Corregedoria. Em seguida, com base em dados coletados no ano de 2016, apresenta-se uma análise acerca dos indicadores referentes às atividades de controle desempenhadas pelo órgão no referido ano. O caráter aqui é exploratório, não pretendendo sustentar uma avaliação, apenas suscitar questões a serem aprofundadas em pesquisas futuras.

A análise destes dados auxilia na compreensão das condições institucionais disponíveis para o exercício da *accountability* no âmbito da PMBA, evidenciando como a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia vem produzindo e se adequando aos mecanismos de funcionamento e controle democráticos. Com efeito, este capítulo buscou testar a hipótese do trabalho, qual seja: embora a Polícia Militar da Bahia tenha criado certa estrutura para aumentar o controle interno sobre os desvios de seus burocratas, esses mecanismos ainda não representam uma prioridade no âmbito da política de segurança pública estadual e carecem de maiores investimentos financeiros, capacitação, disponibilização de recursos humanos e autonomia política.

A questão se relaciona com o processo de democratização a partir da incorporação de instâncias de controle e *accountability* dentro da Corregedoria da PMBA. Nesta direção, a coleta de dados documentais nos arquivos da organização, realizada mediante autorização formal, levantou materiais para a caracterização da evolução institucional do órgão, a saber: identificação de programas específicos de controle interno; informações sobre autonomia administrativa e financeira; adequação de espaço físico e a infraestrutura para o atendimento das demandas do órgão; disponibilidade e estrutura funcional do quadro de profissionais; perfil profissional dos burocratas; formas de recrutamento e seleção; capacitações realizadas e processo de formação; planos de carreira e incentivos específicos para o desempenho das funções; estruturação do setor de inteligência; fluxo de funcionamento do expediente do órgão.

3.1. A origem da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia e Sua Adequação ao Controle Social Democrático

No começo da década de 1990, Antônio Carlos Magalhães (ACM), então governador da Bahia, deu início a um grande projeto de modernização em diversos setores públicos do estado, no qual também foi envolvido a Polícia Militar da Bahia (PMBA). À ocasião, a corporação acabou passando por um processo de reforma administrativa, organizacional e operacional, coincidindo com o mesmo período de mudanças trazidas pela Constituição cidadã e pela nova Constituição do Estado da Bahia.

Com o objetivo de se alinhar aos princípios democráticos contidos na nova ordem constitucional, e igualmente atenuar a sua imagem desgastada pela atuação repressiva no período da ditadura militar, a PMBA procurou instituir uma revisão interna dos mecanismos de controle da atividade policial – a Corregedoria – órgão de assessoria do comandante-geral da Polícia Militar no desempenho de suas atribuições constitucionais, políticas e administrativas, cuja atuação fortaleceria o sistema de controle, prevenção e repressão aos desvios de comportamento e atos ilícitos e ilegítimos atribuídos aos integrantes da referida burocracia.

Não obstante tenha sido aprofundada na gestão de ACM, a reorganização da atividade correcional na PMBA se inicia anos antes, em 18 de outubro de 1989, no governo de Nilo Coelho, tendo à frente da Secretaria de Segurança Pública Fernando Mário Pires Daltro. Nesta data foi promulgado o Decreto Estadual nº. 2903, estabelecendo que todo o efetivo da Seção de Justiça e Disciplina, outrora pertencente e sediado na Diretoria de Pessoal da PMBA (DP), passaria a pertencer ao Gabinete do Comando-Geral, conforme o art. 5º do referido decreto⁶⁵. Em 1993, já no governo de Antônio Carlos Magalhães e tendo Francisco de Souza de Andrade Netto como Secretário de Segurança Pública do Estado, ocorre a criação do cargo de corregedor-chefe da Polícia Militar da Bahia, sendo nomeado o Ten Cel PM Carlos Frederico Rodrigues.

O quadro 2 relaciona cronologicamente os nomes de todos os corregedores que, desde então, assumiram a casa correcional da corporação. Observa-se que no período compreendido entre 1993 e 2016, foram 13 policiais militares nomeados e comissionados por ato formal do governador, publicado em Diário Oficial do Estado, para chefia do órgão em 14 gestões

⁶⁵ Art. 5º - Passam a integrar o Gabinete do Comando Geral, com o respectivo efetivo, a Assistência do Comando Geral e a Seção de Justiça e Disciplina, esta desmembrada da Diretoria de Pessoal.

distintas. Nos primeiros anos, o cargo era exercido por tenentes-coronéis e somente em 2000 passou a ser exercido por coronéis “fechados”. Não há como aferir quais os critérios para tais nomeações, visto que não se exige, para ocupação do cargo, graduação em Direito ou qualquer outro requisito específico. Entretanto, é possível afirmar que a grande maioria destes corregedores teve contato com a prática correcional antes de serem comissionados para tal função.

Ademais, considerando os 23 anos de existência do cargo e as 14 gestões decorrentes, calcula-se uma média aproximada de um ano e meio para cada gestão, o que pode ser entendido como um intervalo de tempo curto e, conseqüentemente, uma alta rotatividade de corregedores.

Quadro 2 – Relação dos Corregedores-chefe da PMBA (em ordem cronológica 1996-2016)

Patente	Nome	Período de Gestão
Coronel PM	Carlos Frederico Rodrigues	05/01/1993 à 11/03/1996
Coronel PM	José Joaquim dos Santos Matos	03/03/1996 à 16/12/1998
Coronel PM	Adelson Guimarães Oliveira	31/12/1998 à 28/04/2000
Coronel PM	Renato Gonçalo M. dos Anjos	28/04/2000 à 02/08/2001
Coronel PM	Sérgio Alberto da S. Barbosa	02/08/2001 à 27/09/2001
Coronel PM	Flávio José Pacheco	27/09/2001 à 09/04/2002
Coronel PM	Antônio Jorge F. de Melo	09/04/2002 à 15/01/2003
Coronel PM	Flávio José Pacheco	15/01/2003 à 02/11/2005
Coronel PM	Siegfried Frazão Keysselt	02/11/2005 à 03/03/2007
Coronel PM	Wilson Raimundo P. Dutra	27/03/2007 à 07/07/2009
Coronel PM	Manoel Francisco de G. Bastos	07/07/2009 à 05/05/2011
Coronel PM	Marconi Calmon do Nascimento	05/05/2011 à 02/03/2015
Coronel PM	Manoel Amâncio de Souza Neto	02/03/2015 à 15/07/2016
Coronel PM	Antônio Barbosa Neto	15/07/2016 ...

Fonte: Elaboração própria com base em arquivos do órgão.

O Ten Cel Frederico permanece na função até 1996, um ano depois de Paulo Ganem Souto ter assumido o governo do estado. O sucessor de ACM mantém na pasta da segurança pública Francisco Netto. Naquele ano, a chefia da Corregedoria fora confiada ao então

Tenente Coronel PM José Joaquim dos Santos Matos, quando a unidade dispunha de tão somente três salas⁶⁶ e contava com o efetivo reduzido de 17 policiais.

Ainda nas gestões de Paulo Souto e Andrade Netto, respectivamente governador e secretário de segurança pública, a PMBA, em convênio firmado junto a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, desenvolveu um Programa de Modernização no intuito de melhorar a imagem da corporação, desgastada especialmente pela sua atuação durante os anos de chumbo. A primeira medida de impacto dessa renovação foi a criação, em 1998, das Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM) em alguns bairros de Salvador, em substituição aos antigos Batalhões de Polícia Militar (BPM). A medida visava à implementação de um modelo policial mais próximo dos interesses das comunidades que cercavam a atuação das Companhias.

A Corregedoria também foi envolvida nesse processo de modernização, quando, no mesmo ano, na gestão do Tenente Coronel PM Matos, teve sua sede transferida do Quartel do Comando Geral (QCG), localizado nos Aflitos, para um imóvel próprio, outrora servido como residência dos Comandantes-Gerais da PMBA, situado na Rua Amazonas, bairro da Pituba, nesta capital, local no qual permanece até os dias atuais.

Ainda no esteio do Programa de Modernização da PMBA, associado à procura de realinhamento de sua legislação com os preceitos democráticos contidos na CF/88, três anos depois se publica, através da Lei nº 7990, de 27 de dezembro de 2001, o novo Estatuto dos Policiais Militares⁶⁷ (EPM), que acaba derogando as previsões contrárias contidas no Decreto Estadual nº 29.535, de 11 de março de 1983 – Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), o qual versava sobre as especificidades do comportamento, bem como das transgressões e sanções disciplinares.

Este estatuto, criado no governo de César Borges e com Kátia Maria Alves à frente da Secretaria de Segurança Pública do estado, passou a ser utilizado pelo órgão em função de ter se tornado a nova referência disciplinar da corporação. A referida legislação trouxe importantes renovações no âmbito disciplinar, a exemplo da extinção da sanção de prisão e repreensão, a incorporação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório nos processos disciplinares, com a exigência da presença da defesa, a ser necessariamente constituída por advogado inscrito regularmente na OAB, a criação do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), dentre outros. É válido salientar que o novo estatuto não

⁶⁶ Corregedor Chefe/Corregedor Adjunto; Relatoria e Arquivo/Cartório.

⁶⁷ Que revogou a antigo Estatuto da PM - Lei nº. 3933/81 de 06 de novembro de 1981.

revogou o RDPM, mas sim derogou apenas as disposições em contrário, operando relevantes mudanças, sobretudo influenciadas pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, todos referentes à administração pública e presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Segundo o novo EPM, o policial militar responderá, cumulativamente, nas esferas civil, penal e administrativa, no que couber, caso exerça suas atribuições de forma ilegítima, irregular, não profissional ou ilegal. Encontra-se no artigo 51 da citada legislação o rol das transgressões disciplinares específicas da carreira policial militar, no Estado da Bahia.

Dois anos depois do advento do EPM, no ano de 2003, ainda sob a efervescência do projeto de modernização da PMBA, durante o segundo governo de Paulo Souto e tendo Edson de Sá Rocha como secretário de segurança pública do estado, o Cel PM Antônio Jorge Ferreira Melo, então Corregedor-Chefe, inaugura um novo prédio, duplicando as instalações até então existentes. A finalidade era aumentar o efetivo e a estrutura física do órgão, implementando um prédio anexo ao principal, no qual continha dez salas, quatro banheiros, dois alojamentos, uma copa e um auditório.

No segundo mandato de Paulo Souto, no ano de 2006, ainda com a permanência de Edson Rocha à frente da pasta de segurança, e estando o órgão sob o comando do Cel PM Flávio José Pacheco, foram criadas três Comissões Processantes Permanentes para, mediante a imparcialidade, observância à técnica e respeito aos prazos processuais, apurar Processos Administrativos Disciplinares (PAD) que tivessem policiais militares do serviço ativo, reformados ou da reserva remunerada como acusados e cuja finalidade era de analisar se o militar cometeu transgressão, infração ou crime, tanto em serviço quanto fora dele, evitando a alegação de corporativismo, vícios ou nulidades processuais. Estas comissões, ainda hoje, são as responsáveis em apurar, com maior celeridade e eficiência, os PAD oriundos de fatos de elevada repercussão social e gravidade.

No segundo governo de Jaques Wagner, oposição ao antigo grupo político de ACM, e sendo Antônio César Nunes o secretário de segurança pública, assume como Corregedor-Chefe o Cel PM Marconi Calmon do Nascimento, o qual dá início a uma significativa remodelagem no órgão, tanto estrutural quanto administrativa, resultando, logo no ano seguinte, em uma grande reforma no prédio anexo, passando este a dispor de 14 salas.

Ainda em 2012, na mesma gestão de Jaques Wagner, porém com Maurício Teles Barbosa à frente da pasta de segurança, o Cel PM Marconi cria a Unidade de Polícia Judiciária Militar (UPJM), a fim de padronizar as medidas de Polícia Judiciária Militar, previstas no Código de Processo Penal Militar. A inovação aqui foi criar um grupo

especializado para apurar, em sede de Inquérito Policial Militar (IPM), as condutas dos policiais militares em ações/operações policiais que tivessem como resultado a lavratura de Autos de Justificativa de Emprego de Força realizada nos casos de homicídio decorrente de intervenção policial⁶⁸. No ano seguinte, a UPJM fora regulamentada pela Portaria nº 001-CG/13, publicada no BGO 068, de 10/04/13, existindo assim formalmente. A partir da nova redação dada pela Lei nº. 13.201, de 9 de dezembro de 2014 (nova LOB da PMBA), a seção passou então a se chamar Coordenação de Polícia Judiciária Militar (CPJM), sob a chefia de um major, ganhando assim maior autonomia operacional.

Também em 2013, o Cel PM Marconi cria o Núcleo de Análise de Inquéritos (NAI), a fim de impor um maior rigor técnico no exame dos IPMs instaurados por toda a Polícia Militar da Bahia. O objetivo da referida seção era se especializar na análise destes procedimentos, confeccionando minutas de soluções, homologando ou avocando os relatórios produzidos pelos encarregados de IPM. Ainda neste ano, o mesmo corregedor-chefe celebrou um importante convênio com o Ministério Público do Estado da Bahia, onde o MP cedeu à Corregedoria da PMBA três salas no prédio do referido órgão, localizado no bairro de Nazaré, nesta capital, bem como mobiliário e dois ramais de telefone para o uso exclusivo do NAI. Aqui se inicia um estreitamento entre Corregedoria da PMBA e o Ministério Público do Estado da Bahia. Posteriormente, o NAI, além de passar a existir formalmente, foi denominado de “Coordenação de Análise de Inquéritos Policiais Militares (CAIN)”, sob a chefia de um major, ganhando, tal qual a CPJM, maior autonomia operacional.

Em 2014, na segunda gestão de Jaques Wagner e Maurício Teles, respectivamente governador e secretário de segurança pública, e também na gestão do Cel PM Marconi, criou-se a Comissão de Apuração de Procedimento Sumaríssimo (CAPS), pela portaria nº 07/2014, publicada no BIO de outubro de 2014. Esta seção funciona como uma instância de conciliação e juízo de admissibilidade em processos administrativos, tendo como finalidade incentivar a resolução amistosa de situações de menor lesividade, bem como evitar a abertura de procedimento investigatório formal, proporcionando assim uma resposta mais célere às demandas recepcionadas pela Corregedoria. Contudo, ao contrário da CPJM e CAIN, a CAPS ainda não possui regulamentação legal.

⁶⁸ A Resolução nº 8, de 20 de dezembro de 2012, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, corroborando com o quanto exposto no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 - PNDH - 3, em sua Diretriz 14, Objetivo Estratégico I, recomendou que as autoridades policiais deixassem de utilizar a expressão “auto de resistência” e “resistência seguida de morte”, promovendo o registro com o nome técnico de “lesão corporal decorrente de intervenção policial” ou “homicídio decorrente de intervenção policial”, conforme o caso.

No governo de Rui Costa, do Partido dos Trabalhadores, permanece Maurício Teles como secretário de segurança pública, mas agora ocupando a chefia da Corregedoria o Cel PM Antônio Barbosa Neto, foi inaugurado os trabalhos da Ronda Disciplinar Ostensiva (RDO). Trata-se de uma operação extraordinária concebida pelo PLANESP – Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública, e gestado pelo comitê de Gestão Estratégica da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, para o período 2016-2025. A RDO costuma empregar três guarnições por serviço, sendo uma contendo quatro policiais da Corregedoria (um oficial, um motorista e dois patrulheiros), e mais duas guarnições do Batalhão de Polícia de Choque (BPChq) e tem como um de seus objetivos a fiscalização, *in loco*, dos agentes policiais em serviço nas suas respectivas áreas operacionais de atuação.

A partir desta descrição de trajetória institucional, percebe-se então que desde 1989, quando foi promulgado o Decreto nº. 2903, que indicava o repasse de todo o efetivo da Seção de Justiça e Disciplina para o Gabinete do Comando Geral, passando por 1993, quando ocorre a primeira nomeação do cargo de corregedor-chefe da PMBA, até a presente data, o órgão em estudo possuiu no total doze corregedores, todos nomeados e comissionados por ato formal do governador publicado em Diário Oficial do Estado, onde nos primeiros anos o cargo era exercido por tenentes-coronéis, e somente em 2000 passou a ser exercido por coronéis “fechados”.

3.2. Funcionamento da Corregedoria da Polícia Militar da Bahia

A Constituição Federal/88, em seu art. 44, dispõe que as polícias militares são instituições públicas organizadas com base na disciplina e na hierarquia. O art. 3º da Lei nº. 7.990/01 – Estatuto dos Policiais Militares da Bahia –, reforça esse bipé: “a hierarquia e a disciplina são a base institucional da Polícia Militar”. Já o § 3º da citada norma afirma que “a disciplina e o respeito à hierarquia devem ser observados e mantidos em todas as circunstâncias da vida, entre os policiais militares”.

Nessa esteira, a Lei nº. 13.201, de 9 de dezembro de 2014, que reorganiza a PMBA, inclui a Corregedoria da Polícia Militar como integrante da estrutura básica da corporação, cuja finalidade é exposta no art. 25 da seguinte maneira:

[...] assistir o Comandante-Geral e o Subcomandante-Geral da Polícia Militar no desempenho de suas atribuições constitucionais, políticas e administrativas, realizar a atividade correcional, zelando pela justiça e

disciplina dos integrantes da PMBA, bem como gerenciar as atividades dos segmentos de correição descentralizados nas Organizações Policiais Militares. (LEI nº. 13.201, de 9 dez 2014).

A Corregedoria é subordinada hierarquicamente ao Comando-Geral, o que reforça a forte dependência desse órgão à linha hierárquica de comando da PMBA e sua missão maior é exercer o controle interno formal/legal sobre a Polícia Militar da Bahia, sendo o principal responsável, no contexto da citada corporação, pela manutenção da hierarquia e disciplina – modelo básico que fornece vertebração a qualquer organização militar e que se traduz no “acatamento da sequência de autoridade” e nas leis que fundamentam a corporação. Esse bipé, ausente na Polícia Civil, é o que garante, até certo ponto, a “subordinação da conduta externa dos agentes às orientações dos comandos corporativos, o que faz com que possa variar bastante, para o bem e para o mal” (LEMGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003, p. 61)⁶⁹.

Esse tipo de controle, conforme debatido no capítulo anterior, tende a fiscalizar, principalmente, os usos ilegítimos da força física por parte dos policiais. Mais relacionado à concepção política ou sociológica da violência policial, o controle interno formal/legal se encontra relacionado aos casos em que o uso da força física configura-se desnecessário ou excessivo, a exemplo de uma perseguição policial ou troca de tiros que causem mortes de pessoas em via pública. A atividade de controle dos desvios de conduta de seus próprios agentes é um dos grandes desafios dos organismos policiais brasileiros

Desvio de conduta pode ser definido como:

[...] qualquer transgressão do comportamento formalmente esperado do policial. O que pode incluir desde a qualidade do atendimento prestado à população até a prática de crimes comuns, passando pelo abuso de força ou de autoridade e por faltas disciplinares previstas nos regulamentos internos das corporações. (LEMGRUBER, MUSUMECI & CANO, 2003, p. 74).

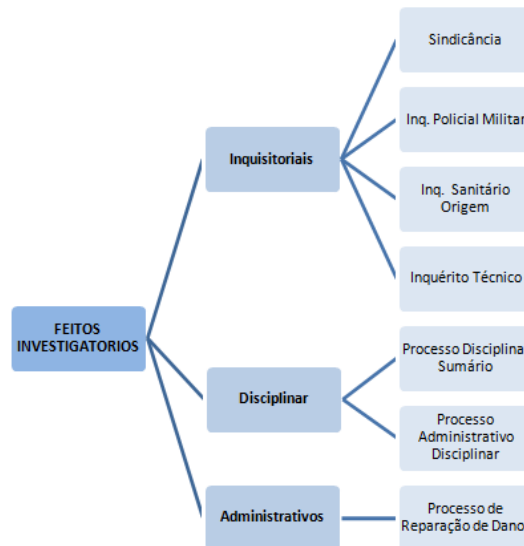
Ou seja, a Corregedoria é a principal responsável, no âmbito da Polícia Militar da Bahia, pela manutenção da disciplina que, juntamente com a hierarquia, formam o alicerce da corporação. Neste órgão são instaurados, apurados e fiscalizados procedimentos administrativos que visam a dirimir dúvidas e ou reunir provas sobre possíveis desvios de conduta praticados pelos integrantes da PMBA.

Os feitos investigatórios instaurados pela corregedoria podem ser subdivididos em: i. inquisitoriais; ii. disciplinares; iii. e administrativos. Dos primeiros fazem parte a Sindicância

⁶⁹ Os autores também destacam muitas desvantagens em uma estrutura copiada da organização militar quando se trata de prover serviços de segurança pública, como o abismo existente entre as duas carreiras estanques, e a extrema burocratização e centralização dos processos decisórios, que culmina em perdas de eficácia, tanto para as ações de polícia diária, como para os próprios instrumentos de controle interno.

(SIND), o Inquérito Policial Militar (IPM), o Inquérito Sanitário de Origem (ISO) e o Inquérito Técnico (IT). Os de cunho disciplinar são o Processo Disciplinar Sumário (PDS) e o Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Já o Processo de Reparação de Danos (PRD)⁷⁰ é o de natureza administrativa.

Figura 2 – Tipos de Feitos Investigatórios



Fonte: elaboração própria

Do ponto de vista da sua estrutura organizacional, a Corregedoria-Geral possui atualmente doze seções administrativas cujas respectivas atribuições são:

- 1) Gabinete do Corregedor-Chefe – Assistir o comandante-geral e o subcomandante-geral da Polícia Militar no desempenho de suas funções constitucionais, políticas e administrativas, realizar a atividade correcional, zelando pela justiça e disciplina dos integrantes da PMBA, bem como gerenciar as atividades das Corregedorias Setoriais das Organizações Policiais Militares;
- 2) Gabinete do Corregedor-Adjunto – Auxiliar o corregedor-chefe no planejamento, supervisão, coordenação e execução das atividades correcionais e substituí-lo nos seus afastamentos temporários e eventuais impedimentos;
- 3) Centro de Apuração – Receber e examinar requerimentos, representações e avaliações que envolvam a atuação de integrantes da corporação, deliberando pela instauração do adequado feito investigatório;

⁷⁰ Inovação trazida pela Lei estadual nº 12.209/11, cujo escopo é servir como um instrumento de tutela do patrimônio público na instância administrativa, tanto no caso de prejuízo causado pela administração como também em virtude da atuação do administrado, a fim de se tornar um título executivo extrajudicial.

- 4) Centro de Relatoria – Fiscalizar e acompanhar a distribuição e produção dos relatos de soluções, pareceres, pedidos de informações subsidiárias, cancelamento e anulação de punições, recursos administrativos e demais procedimentos correlatos;
- 5) Coordenação de Análises de Inquéritos Policiais Militares (CAIN) – Impor maior rigor técnico no exame dos Inquéritos Policiais Militares instaurados por toda a Polícia Militar da Bahia;
- 6) Coordenação de Polícia Judiciária Militar (CPJM) – Apurar, em sede de Inquérito Policial Militar, as condutas dos policiais militares em ações/operações policiais que tenham como resultado a lavratura de Autos de Justificativa de Emprego de Força realizada nos casos de homicídio decorrente de intervenção policial;
- 7) Centro de Custódia Provisória (CCP) – Manter sob custódia, no presídio militar, o policial que esteja à disposição da Justiça em decorrência de prisão em flagrante, sentença condenatória em grau de recurso, mandados de prisão temporária e preventiva e por força de sentença alimentícia, bem como o militar estadual desertor;
- 8) Coordenação de Avaliação e Investigação (CAI) – Executar as missões operacionais de identificação, reconhecimento, e vigilância a pé ou motorizada, voltadas exclusivamente para o campo do público interno, quando acionados pelo corregedor-chefe;
- 9) Controladoria – monitorar o cumprimento dos prazos estipulados para cada tipo de procedimento investigatório, acompanhando o espaço temporal da carga do procedimento, até a sua conclusão e entrega. Em caso de descumprimento do prazo legalmente estabelecido, notificar o encarregado para que compareça ao setor a fim de prestar esclarecimentos sobre o atraso;
- 10) Coordenação de Designações – Elaborar, designar encarregado e encaminhar para publicação as portarias de instauração de sindicância, processo disciplinar sumário (PDS), processo disciplinar administrativo (PAD), processo de reparação de danos (PRD), inquérito policial militar (IPM), inquérito técnico (IT), inquérito sanitário de origem (ISO), assim como as eventuais notas e corrigendas relacionadas às mesmas;
- 11) Cartório – Coordenar toda a recepção, elaboração, encaminhamento e manutenção da documentação produzida na Corregedoria;
- 12) Coordenação de Apoio Administrativo e Financeiro (CAAF) – Planejar, organizar, executar, acompanhar e fiscalizar todas as atividades administrativas, na área de pessoal, licitações, logística, projetos, informática e financeira do órgão.

Além disso, o art. 25 da Lei nº. 13.201 estabelece ser também função da Corregedoria gerenciar as atividades dos segmentos de correição descentralizadas nas Organizações Policiais Militares. Esse gerenciamento se traduz no acompanhamento e fiscalização da atuação das Corregedorias Setoriais. A Corregedoria-Geral possui na sua seção de Controladoria a atribuição de fiscalizar o andamento dos procedimentos administrativos instaurados por essas Corregedorias Setoriais.

Curioso notar a existência, na referida legislação, de previsão de que toda Organização Policial Militar (OPM) possua sua própria Corregedoria-Setorial, chefiada por um oficial, a qual funciona como um segmento descentralizado de correição, operando como mecanismo interno de revisão de conduta ao apurar as queixas promovidas pela comunidade local, podendo, inclusive, impor punições aos policiais daquela OPM que vierem a cometer abusos e excessos no cumprimento do dever. Ou seja, a atividade de controle dos desvios de conduta é exercida de maneira descentralizada no território estadual, por meio das Corregedorias Setoriais, e fiscalizada pelo órgão central, a Corregedoria-Geral.

Além das Corregedorias Geral e Setoriais da PMBA, o indivíduo que se sentir ofendido com alguma conduta policial ilegítima, irregular, não profissional ou ilegal, pode registrar sua queixa diretamente em outro mecanismo de revisão interna da corporação – a Ouvidoria da PMBA. Fundada em 11 de julho de 2005, se tornou um canal de contato entre a sociedade e a corporação, responsável pela recepção, análise, encaminhamento e acompanhamento de denúncias contra abusos e excessos cometidos por policiais, além de sugestões, reclamações, elogios, solicitações e informações referentes à PMBA. Ao contrário das corregedorias, a Ouvidoria, em que pese ser classificada no âmbito do controle interno, não possui competência para investigar ou instaurar processos advindos de queixas formuladas naquele órgão. Cabe a este encaminhá-las para a Corregedoria (Geral ou Setorial), caso se trate de uma possível infração disciplinar ou ao próprio Ministério Público, quando a conduta denunciada se tratar de um crime.

Entretanto, apesar de possuir autonomia administrativa, em razão de já ter sido formalmente criada pela mesma lei que reorganizou a estrutura da Corregedoria (13.201/2014), a Ouvidoria não dispõe de autonomia financeira, como também não possui um canal próprio de comunicação, a exemplo de sites, serviços 0800, etc., devendo o denunciante realizar o registro da queixa no próprio site da PMBA ou na Ouvidoria do estado. Atualmente, o órgão tem à sua disposição cinco salas e cerca de 25 policiais.

Essa ainda frágil estrutura da Ouvidoria constitui um dos grandes desafios de *accountability* no setor da segurança pública, a questão da transparência, o que passa pela

ampliação do entendimento acerca do que seja o controle da atividade policial. A ideia de controle deve ser entendida holisticamente, especialmente no que tange à legalidade e profissionalização da atividade policial, além da publicização de como se exerce este controle, uma vez que a transparência permite a fiscalização da polícia pela sociedade.

Segundo Lemgruber, Musumeci & Cano, (2003), a falta de transparência nas organizações policiais brasileiras foi um dos fatores que as conduziram para um processo de “deslegitimação popular”, percebidas com desconfiança, descrédito e medo da população ante uma polícia que ao invés de aplicar a lei a transgride, deveria proteger os cidadãos e os aterroriza, deveria garantir direitos e sistematicamente os viola, deveria prover segurança e semeia, ao contrário, pânico e violência policial.

Outro meio de o cidadão promover sua queixa é acessar órgãos de controle externo das polícias, tanto os que apresentem mecanismos de natureza formal/legal, como o dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, auxiliados pelo Ministério Público, quanto os que apresentam mecanismos de natureza informal/convencional, realizado através da imprensa, das universidades, movimentos sociais e organizações não governamentais da sociedade civil (conselhos comunitários de segurança, etc.).

Nesse sentido, existem no estado da Bahia organismos sociais de controle externo da atuação da polícia cujos mecanismos são de natureza informal/convencional. Dentre estes, destaca-se a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador (CJP). Fundada em maio de 1982 por um grupo de adeptos da Igreja Católica, trata-se de uma organização não governamental, sem fins lucrativos, apoiada por contribuições voluntárias, que promove os direitos humanos na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e Recôncavo baiano, especialmente junto aos setores que possuem maior incidência de vítimas de exclusão econômica, social, política e cultural.

A CJP reuniu, na década de 2000, um conjunto de intelectuais interessados na área dos direitos humanos e juntos lançaram um livro denominado “A Outra Face da Moeda”. A obra buscava denunciar a manipulação das estatísticas criminais e o abuso do uso da força por parte das polícias no estado, além de tecer críticas ao projeto de modernização conservadora liderado por ACM.

Outro canal de controle social local é o Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM). Organização não governamental de defesa dos direitos humanos, criada em 05 de setembro de 1995, para a produção de conhecimentos que auxiliem na construção de políticas públicas democráticas, tendo como seu eixo principal a segurança pública, sobretudo no âmbito do combate à impunidade e à tortura.

Mais um agente de importante atuação na região, desde o ano de 1996, é o Fórum Comunitário de Combate à Violência (FCCV), que vinculado à Universidade Federal da Bahia, tem como objetivo propor e acompanhar políticas e ações destinadas a controlar e combater a violência em Salvador. A partir da evidenciação da violência como um problema de saúde a ser enfrentado, preocupa-se em promover a participação de vários segmentos públicos e privados, reunindo esforços para diminuir o quadro generalizado de criminalidade da capital.

O Observatório Interdisciplinar de Segurança Pública do Território (OSPBa), sediado na Universidade de Salvador (UNIFACs), é mais um organismo que merece ser citado. O Observatório efetua um trabalho voluntário na tentativa de democratizar o conhecimento sobre o resultado do serviço de segurança pública prestado pelo estado à sociedade e permitir o empoderamento e controle social sobre as ações e órgãos de segurança pública. O organismo em questão costuma, dentre outras atribuições, examinar os registros do DATASUS⁷¹, da SSP, da SEI⁷², do IBGE⁷³, a fim de reunir informações necessárias às autoridades governamentais para a produção de políticas públicas adequadas.

Não obstante se constituam enquanto agências interessadas no controle das violências e criminalidades, inclusive da violência policial, por razão de incompetência legal todas essas organizações encaminharão suas demandas, assim como faz a Ouvidoria da PMBA, para a Corregedoria Geral da Polícia Militar da Bahia ou ao Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA), locais onde a denúncia será recepcionada, apreciada e, conforme a sua natureza, deflagrar-se-á um procedimento administrativo, inquisitorial ou até mesmo uma ação penal. Isso significa que a ampliação do controle sobre a atividade policial não pode ser realizada apenas, e isoladamente, pela sociedade, tendo em vista as limitações legais para tanto. Obviamente, o papel social desses atores é de notória relevância, mas o controle dos desvios e a melhoria dos serviços prestados na área da segurança pública exigem um arranjo institucional eficiente e articulado que compreende mais do que pressões sociais.

Por fim, cabe mencionar que o MPE/BA, especificamente, além de efetuar formalmente o controle externo da atividade policial, incluindo os órgãos correccionais internos da PMBA, também registra queixas perpetradas por cidadãos, colhidas diretamente por prepostos do MPE/BA, as quais poderão ser encaminhadas às Corregedorias Geral e

⁷¹ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

⁷² Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

⁷³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Setoriais da corporação, ou ensejar a instauração de procedimentos investigativos internos chamados de PIC – Procedimento Investigatório Criminal.

O PIC é um instrumento de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido por membros do Ministério Público com atribuição criminal, cuja finalidade é apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

A respeito do funcionamento da Corregedoria-Geral (Figura 3), mediante a existência de uma denúncia contra policial militar, o fluxo se inicia com a presença do denunciante no órgão, recepcionado por um soldado que realizará um primeiro filtro da denúncia. O filtro objetiva identificar aqueles casos em que a unidade não possui competência para investigação, a exemplo de quando o ofensor não se trata de um militar estadual.

Passado pelo filtro inicial, o queixoso é encaminhado ao corregedor-plantonista (tenente ou capitão), a quem compete analisar a denúncia para verificar a necessidade do registro. Para que o registro seja formalizado se faz necessário ter o mínimo de indícios de transgressão disciplinar ou crime militar praticado por policial militar estadual. Por exemplo, quando ocorre de a acusação se constituir como um crime comum não previsto no Código Penal Militar, o denunciante é orientado a procurar a delegacia especializada em apurar os crimes apontados. Outra situação se refere aos atrasos de pagamento de pensão alimentícia, ou até mesmo relatos de descumprimentos de medidas protetivas. Nesses casos, em razão de nenhuma dessas acusações haver a incidência de eventual prática de transgressão disciplinar ou crime militar, o corregedor-plantonista orienta o queixoso a se deslocar, respectivamente, para a Vara de Família ou a Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher.

Em suma, na hipótese de inexistência desses indícios a queixa não é registrada, por não se tratar de atribuição legal da Corregedoria. Mas caso haja os indícios de prática de transgressão disciplinar ou crime militar, o plantonista colhe a denúncia, e a entrega na seção de protocolo.

Após o recebimento, o setor de protocolo gera uma numeração interna e encaminha o registro para o Centro de Apuração. Este possui uma atribuição essencial na Corregedoria, pois se trata da seção responsável pelo recebimento, análise de sustentabilidade e deliberação de todas as denúncias recepcionadas pelo órgão. É ele que efetua a tipificação da conduta supostamente praticada pelo policial militar – se infração disciplinar, a ser enquadrada no Estatuto da PMBA; se crime militar, a ser enquadrado no Código Penal Militar (CPM); e se consideradas de menor potencial ofensivo, a ser encaminhada à Comissão de Apuração Sumaríssima (CAPS).

Inexistindo requisitos suficientes para o prosseguimento da investigação, ou seja, quando após investigada ela se apresenta como inverídica ou sem o mínimo probatório para se sustentar, a denúncia é então arquivada. Caso contrário, realiza-se uma análise da existência de autoria e materialidade, onde se verifica a natureza jurídica do fato a fim de se instaurar o feito investigatório adequado (Sindicância, Inquérito Policial Militar, Processo Disciplinar Sumário, Processo Administrativo Disciplinar ou Processo de Reparação de Danos).

Ao se constatar uma suposta irregularidade cometida pelo agente policial, o Centro de Apuração encaminha a denúncia para a Coordenação de Designações ou para a Comissão de Apuração de Procedimento Sumaríssimo (CAPS). Na primeira seção, será confeccionada a portaria de instauração de um determinado procedimento administrativo, o qual, não obstante possuir um rito próprio, em regra, descreve detalhadamente os fatos imputados ao policial militar, indicando o dispositivo legal violado, assim como designando um encarregado (quase sempre oficial) para apurar o fato. Na hipótese da segunda, em se tratando de casos de menor lesividade⁷⁴, encaminha-se o fato para a Comissão de Apuração Sumaríssima, onde se busca uma resolução alternativa do litígio por meio da conciliação.

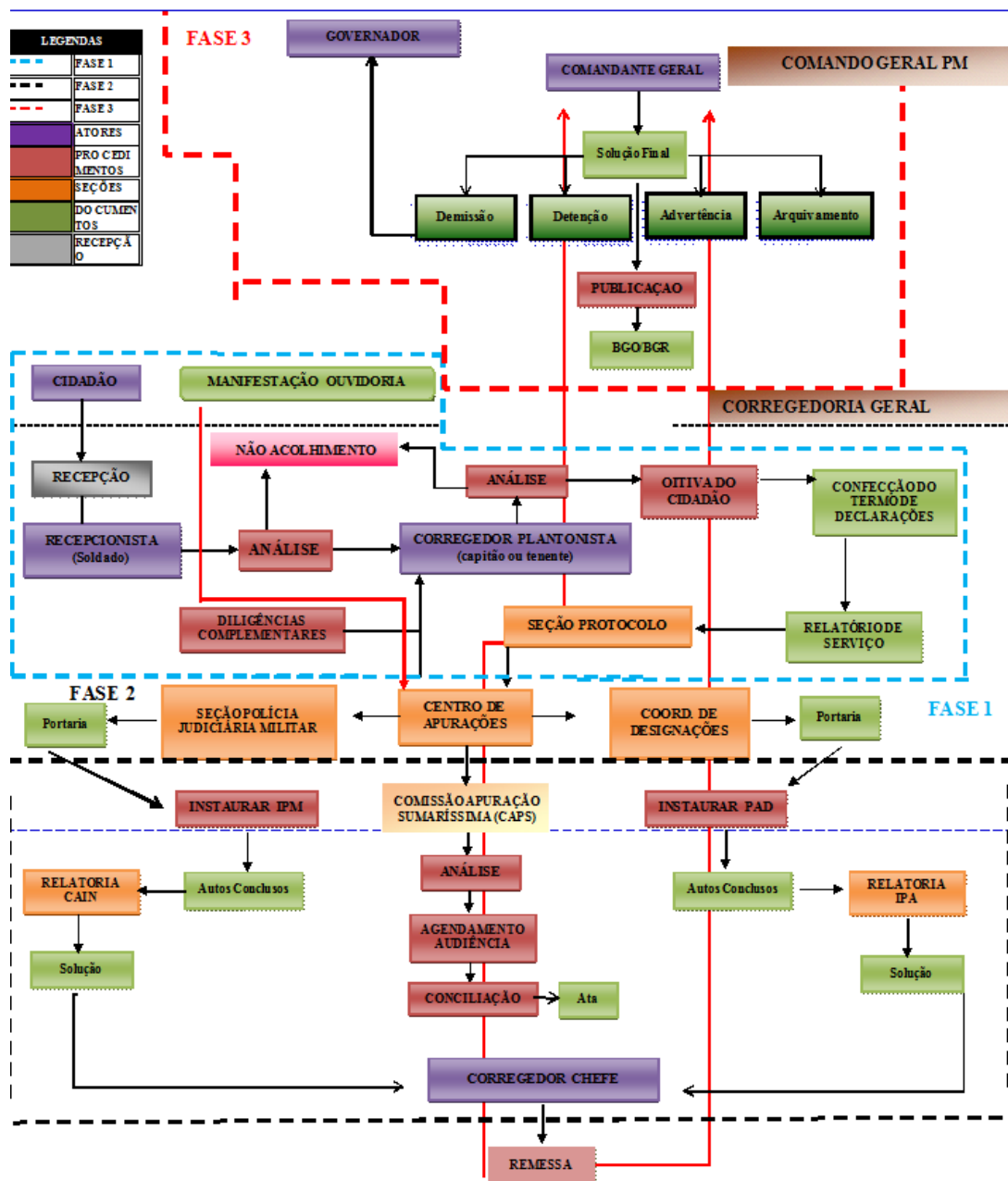
Ao fim da apuração, o encarregado remete os autos de retorno à Corregedoria. Em seguida distribui-se no Centro de Relatoria, para os casos de Sindicância, Processo Disciplinar Sumário, Processo Administrativo Disciplinar e Processo de Reparação de Danos, e na Coordenação de Análises de Inquéritos Policiais Militares, para os casos de Inquérito Policial Militar. Em qualquer um dos casos, ambas as seções analisam os feitos investigatórios e os encaminham, juntamente com a minuta de solução, para a assinatura do corregedor-chefe.

Então, o procedimento é enviado para o Comando-Geral a fim de ter seu desfecho publicado em Boletim Geral Ostensivo (BGO) ou Boletim Geral Reservado (BGR)⁷⁵. Ressalta-se, contudo, que o comandante-geral ainda tem o poder discricionário para acatar ou não a solução elaborada pelo corregedor-chefe. E caso a sanção seja a de demissão de oficiais, caberá ao governador do estado a decisão final, conforme previsão contida no art. 83, § 3º da Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares). A figura 3 sintetiza o fluxo da denúncia e a dinâmica de feitos investigatórios na Corregedoria-Geral da PMBA, conforme relatado acima.

⁷⁴ A exemplo de briga entre vizinhos, familiares, cônjuges, inadimplência pecuniária, insulto, rixa, etc.

⁷⁵ O BGR, nesse caso, é o instrumento no qual se publica a portaria e as soluções referentes aos feitos investigatórios instaurados em desfavor de Oficiais da PMBA. Modelo copiado do Exército, a fim de “preservação do princípio da autoridade”, bem como manutenção do sigilo no interior do “círculo hierárquico”, o BGR, assim como o BGO, ficam disponíveis em rede interna corporativa, podendo somente ser acessados por usuários cadastrados por senha de *proxy*, fornecidas pelo Departamento de Modernização e Tecnologia (DMT) da PMBA, em computadores logados nessa rede corporativa.

Figura 3 – Fluxo da Denúncia e Dinâmica de Feitos Investigatórios na Corregedoria Geral (PMBA)



Fonte: adaptado de Costa (2017)

3.3. Um diagnóstico da Corregedoria da PMBA

Nesta subseção do capítulo constam dados recentes sobre a infraestrutura e atuação da Corregedoria-Geral da PMBA. Como dito, não se constitui a intenção de realizar uma avaliação, mas tão somente sinalizar o estágio atual do órgão com a finalidade de refletir

sobre sua trajetória institucional.

a) Infraestrutura e recursos materiais

Apesar de gestada em 1989, foi apenas em 1998, ou seja, quase dez anos depois, que a Corregedoria passou a ter uma sede própria. Atualmente, o órgão abriga as suas repartições em 25 salas, sendo 12 no prédio principal e 13 no prédio anexo. Este também dispõe de um auditório e uma copa.

Em relação à disponibilização de equipamentos, possui uma quantidade razoável de linhas telefônicas, sendo 13 linhas fixas e 11 linhas móveis. Porém, demonstra ser insuficiente o número de computadores à disposição, pois os 59 desktops, 17 notebooks e oito impressoras não conseguem atender à necessidade atual das atividades ali desempenhadas.

O órgão também dispõe de um aparelho “data show”, um auditório, duas viaturas padronizadas, 11 despadronizadas, sendo destas três motocicletas e oito automóveis. Possui também acesso à internet e ao sistema INFOSEG⁷⁶. O setor de investigação possui filmadoras e máquinas fotográficas, porém não há equipamentos de interceptação telefônica.

Em síntese, a Corregedoria possui alguns problemas relacionados à infraestrutura material, o que necessariamente afeta o desempenho de suas atividades. Para um funcionamento mais adequado, segundo informações da Seção de Qualidade e Telemática, ainda são necessárias oito linhas fixas, uma linha móvel, assim como 17 desktops e quatro notebooks.

Referente aos softwares próprios de gestão⁷⁷, existem o Sistema de Protocolo; Sistema de Registros de Feitos Investigatórios - SIS RE FI; e o Lotus Notes - Controle de Processos. Implantado a partir do dia 1º de janeiro de 2017, o Sistema de Registros de Feitos Investigatórios cadastra os documentos relacionados aos Procedimentos Administrativos instaurados no órgão. Todos os demais documentos, como ofícios, memorandos, dentre outros, ainda são registrados no Sistema de Protocolo. É possível que, com o fortalecimento

⁷⁶ A Rede INFOSEG integra bancos de dados das Secretarias de Segurança Pública dos estados e do Distrito Federal, incluindo termos circunstanciados e mandados de prisão; o sistema de controle de processos do Superior Tribunal de Justiça; o sistema de CPF e CNPJ da Receita Federal; o RENACH - Registro Nacional de Carteira de Habilitação e RENAVAL - Registro Nacional de Veículos Automotores, do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN); o SIGMA - Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, do Exército; o SINARM - Sistema Nacional de Armas, da Polícia Federal e o SINIC - Sistema Nacional de Informações Criminais, ambos da Polícia Federal.

⁷⁷ Softwares próprios no que diz respeito ao uso, mas não a criação e gestão, pois o SIS RE FI e o sistema de Protocolo foram criados e são mantidos pelo Departamento de Modernização e Tecnologia da PMBA (DMT), ao passo que o Notes é de propriedade da empresa Lotus e é hospedado na Secretaria de Segurança Pública.

do SIS RE FI, o programa Lotus Notes caía em desuso, em razão de ambos terem a mesma finalidade. Todavia, devido aos dados então registrados no Lotus Notes não terem sido migrados para o SIS RE FI, aquele programa ainda continua sendo acessado para consulta até o final dos processos ali consignados.

b) Dotação orçamentária

A Corregedoria possui autonomia financeira, por meio de dotação própria, dentro do orçamento do estado da Bahia, mediante a autorização expressa da LOA (Lei Orçamentária Anual). Contudo, o valor parece ser insuficiente, considerando que o órgão teve à sua disposição, no ano de 2016, o valor de R\$ 188.005,11 para todas as despesas de custeio (expediente, limpeza, informática e água potável, energia elétrica, água e esgoto). Esse mesmo valor também inclui contratos com prestações de serviços do tipo de impressão corporativa, manutenção de viaturas e armazenamento de documentos, além de terceirização de serviços de limpeza de áreas internas e externas (FIPLAN, 2017⁷⁸). Este montante não abarca as despesas de custeio pessoal, como proventos, subsídio, hora extra, adicional noturno e indenizações⁷⁹.

c) Recursos Humanos: composição

O efetivo atual é de 142 servidores, distribuídos pelas seções e departamentos de acordo com o exposto na figura 4. A melhor forma de analisar esse contingente é comparando-o com o total da corporação, a partir de uma razão entre os policiais que trabalham no órgão e o número do efetivo institucional. Como o efetivo de policiais ativos na PMBA é de 30.939⁸⁰, constata-se então que o total de burocratas lotados na Corregedoria representa menos de 1% do universo. Ou seja, extremamente baixo, considerando a importância do controle interno da atividade policial.

Essa escassez de pessoal tem como consequência a baixa produtividade processual, o que além de reduzir o número de punições, também contribui para que os desvios ali noticiados sejam investigados pelas Corregedorias Setoriais, as mesmas unidades de origem dos policiais investigados, no que, fatalmente, acaba diminuindo o grau de isenção e

⁷⁸ Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado. Consulta realizada em 30 de janeiro de 2017.

⁷⁹ Sendo estas despesas executadas pela Folha de Pagamento do Departamento de Pessoal da PMBA.

⁸⁰ Segundo o último mapeamento, feito em abril de 2017, pelo Departamento de Pessoal da PMBA.

especialização das investigações.

Figura 4 – Quantitativo de Efetivo por Seção do órgão

Seções/Departamentos	N. Efetivo
Corregedor Chefe (gabinete)	5
Corregedor Adjunto (gabinete)	3
Coord. Apoio Adm e Financeiro	8
Seção Material Serviços e Transporte	8
Seção Qualidade e Telemática	2
Seção Protocolo	6
Cartório	8
Seção Arquivo	3
Estatística	3
Controladoria	6
Centro de Apuração	4
Centro de Relatoria	10
Coord. Análise de IPM	6
Coord. Designações	5
Coord. Polícia Judiciária Militar	21
Coord. Avaliação e Investigação	6
Comissão Permanente de PAD	12
Comissão Proced. Sumaríssimo	2
Guarda do Quartel	12
Centro de Custódia Provisória	5
Adidos à Auditoria Militar	2
Afastados	5
TOTAL	142

Fonte: pesquisa de campo

Deve-se também levar em consideração que os policiais lotados no órgão são malvistas e percebidos como “traíras” ou “X9” por seus colegas de farda. Acrescenta-se ainda a existência de qualquer estabilidade funcional, o que implica na possibilidade real de, no caso de transferência, regressarem para a atividade operacional, correndo o risco de trabalhar com algum investigado ou processado. Por fim, percebe-se que muitos egressos, ou integrantes do órgão são preteridos quando da ocasião de promoção, e outros são deixados ao ostracismo na corporação, o que desestimula a captação de profissionais qualificados para incorporar os quadros da Corregedoria.

d) Incentivo financeiro

Os burocratas atuantes no órgão não recebem gratificação específica havendo, inclusive,

poucas vagas comissionadas⁸¹. A ausência de incentivo é outro fator que dificulta o recrutamento de policiais interessados em lá atuar. Como dito, os agentes em funções correcionais geralmente são vistos com suspeição por seus colegas de profissão e, neste contexto, qualquer adicional nos seus vencimentos poderia ser considerado como um estímulo para atrair profissionais qualificados. Essa questão é deveras importante, pois se deve sempre pensar em atrair militares bem preparados para o órgão porque são diversos os óbices para se investigar crimes praticados por policiais, especialmente os crimes de corrupção e extorsão, que ao contrário dos casos de homicídio, nos quais há exames periciais conclusivos como o levantamento cadavérico e a microcomparação balística, aqueles dificilmente deixam provas.

e) Recrutamento e seleção

Muitos são os fatores que incidem sobre o processo de recrutamento e seleção de policiais para composição do quadro da Corregedoria: i. inexistência de incentivo financeiro; ii. má fama da Corregedoria, especialmente junto aos escalões inferiores; iii. temor de sofrer represálias ao retornarem para a área operacional. Diante disso, voluntários são procurados, sobretudo, através da dependência de relações de confiança pessoal, resultando em convites àqueles que apresentam perfil ético adequado. Para tanto, analisa-se a ficha de “assentamentos disciplinares”. Em outras palavras, o policial apto a integrar o órgão será aquele com bons antecedentes, ou seja, que, preferencialmente, não tenha respondido a Inquéritos ou Processos Administrativos Disciplinares. Depois de superado esse requisito, verifica-se a formação jurídica e preparo técnico do pretendente/pretendido para o exercício da atividade correcional.

f) Capacitação e treinamento

No tocante à capacitação, a Corregedoria oferece regularmente o Curso de Feitos Investigatórios. Normalmente concedido duas vezes ao ano, sendo um para oficiais (lotados ou não na Corregedoria), e outro voltado para praças, especialmente aos subtenentes e sargentos da corporação. O corpo docente, em sua grande maioria, é composto por integrantes do próprio órgão. Ou seja, a formação ocorre através da transferência de experiências dos militares mais antigos para os neófitos. Além disso, a Corregedoria oferece capacitação ao

⁸¹ É a Lei nº. 13.201, de 9 de dezembro de 2014, (Lei de Organização Básica da PMBA) que estipula a quantidade de cargos comissionados e os especifica no âmbito da corporação. A citada norma prevê apenas dois cargos comissionados para o órgão - o de Corregedor-Chefe (DAS-2B) e o de Corregedor-Adjunto (DAS-2C).

efetivo lotado no interior, através de um curso chamado “Caravana do Conhecimento”, com duração aproximada de uma semana. Em geral, ocorre quando se é verificado, em uma determinada região, a necessidade de atualizar e reciclar o conhecimento técnico correcional.

Um ponto interessante a ser destacado é que a Corregedoria dispõe de um corpo técnico bem qualificado de oficiais, onde aproximadamente 90% possuem bacharelado em Direito.

g) Investigação

A atividade de investigação do órgão é realizada pela Coordenação de Avaliação e Investigação (CAI). Essa seção não possui um canal próprio de verificação e investigação de denúncias que lá chegam, recorrendo à rede de Inteligência própria da PMBA, ou seja, aos setores orgânicos de Inteligência pertencentes às unidades operacionais e de ensino da corporação. Seus agentes realizam investigações *in loco*, assim como coletam informações em fontes abertas⁸² e em banco de dados de acesso restrito, como o Portal SSP e o sistema INFOSEG. Percebe-se também um estreitamento da atividade de Inteligência com a atividade de investigação da Corregedoria, onde se utiliza mais operações de inteligência (vigilância, acompanhamento, etc.) como ferramentas acessórias para a investigação.

h) Apurações

Os procedimentos apurados no órgão geralmente são aqueles de maior gravidade e relevância social, além de outros que possam ensejar em demissão, ficando muitas vezes a cargo das corregedorias das unidades⁸³ as investigações de menor repercussão pública, em regra não passíveis de demissão.

As denúncias chegam diariamente à Corregedoria através dos cidadãos, sejam denunciante ou vítimas. Para esse fim, há no horário de expediente do órgão um preposto da Ouvidoria da PM e um corregedor-plantonista (este durante as 24h), os quais atuam como canais diretos para que os ofendidos ou denunciante possam oferecer suas queixas. Salienta-se a existência de denúncias oriundas da imprensa e as colhidas por outros órgãos, como o Ministério Público e a Ouvidoria do Estado, que as encaminham à Corregedoria a fim de

⁸² Entende-se aqui como fontes abertas qualquer domínio sem restrição de acesso na internet como as redes sociais, mídia escritas e sites diversos.

⁸³ Estas são chamadas de Corregedorias Setoriais.

serem apuradas.

i) Produção e publicação de relatórios

O setor de estatística da Corregedoria elabora mensalmente relatórios de algumas de suas atividades. Todavia, verifica-se que há pouco investimento na coleta de dados e análise das ocorrências referentes à letalidade de ação policial e aquelas onde policiais são vítimas. Outro ponto importante é o fato de que os relatórios existentes não são tornados públicos, não havendo nesse sentido uma prestação de contas à sociedade.

A inexistência de um site próprio diminui a acessibilidade e o contato entre o órgão e a sociedade. Para além disso, tais relatórios apresentam circulação limitada, sendo destinados, quase sempre, ao corregedor-chefe e ao comandante-geral, ou seja, ao escalão mais alto da corporação. A exceção é o envio mensal dessas informações para a Corregedoria-Geral da Secretaria de Segurança Pública (SSP). No entanto, como também se trata de uma burocracia pertencente à estrutura da SSP, ou seja, demasiadamente sujeita a injunções da política estadual, pode-se afirmar que o nível de circulação e divulgação das informações produzidas é bastante restrito limitando, portanto, a transparência dos atos e desempenho da Corregedoria.

A despeito disso, relevante pontuar que a Corregedoria possui articulação com outras instituições, a exemplo do Ministério Público, o que diminui essa falta de transparência e, por conseguinte, o insulamento deste órgão porque se estabelece algum mecanismo de monitoramento e controle externo.

j) Procedimentos administrativos instaurados

Nesse tópico analisam-se os procedimentos administrativos instaurados e concluídos no ano de 2016. De antemão, faz-se necessário esclarecer o recorte de apenas um ano. Isso decorre do fato de o setor de estatística da Corregedoria não ter sido criado formalmente por ocasião da Lei de Organização Básica da PMBA, datada de dezembro de 2014. Após consulta com os policiais que lá trabalham, não se conseguiu precisar exatamente quando esta seção iniciou suas atividades porém, mesmo sem previsão legal, o referido setor passou a ter maior autonomia e organização no ano de 2015, por iniciativa da gestão do Corregedor-Chefe, o Cel PM Manoel Amâncio de Souza Neto, ao ceder uma sala para tal finalidade e designar um

oficial como chefe único⁸⁴, além de recepcionar um policial com conhecimento na área de estatística, lotado em outra unidade da PMBA. Atualmente, três policiais ocupam o setor de estatística, tendo um oficial como chefe e dois praças como auxiliares.

Os dados quantitativos de anos anteriores chegaram a ser coletados, mas em razão da ausência de preparo técnico dos profissionais responsáveis à época, não foram devidamente registrados, classificados e tabulados, dificultando uma análise científica dos mesmos. Já os dados extraídos do ano de 2016, aqui expostos, foram sistematizados e tratados com uma metodologia consistente e, por isso, são confiáveis e de qualidade.

A metodologia empregada pela repartição consiste na coleta de dados publicados nos Boletins Gerais Ostensivo e Reservado, referentes às informações enviadas pelo órgão. Em seguida, tais informações são registradas e armazenadas no banco de dados da seção. Esses dados então são classificados, tabulados e, posteriormente, divulgados para o corregedor-chefe, o corregedor-geral da SSP e o comandante-geral.

Partindo para a análise dos dados, os procedimentos administrativos instaurados e concluídos no ano de 2016 variam por estágios/fases nos quais se encontram, a depender do tipo de feito investigatório, conforme demonstrado na tabela 1.

Tabela 1 – Tipos de Feitos Investigatórios por Fase de Apuração, em 2016

Fase	IPM	PAD	PDS	Sindicância	PRD
Instaurados	341	165	202	307	66
Aguardando Protocolo	24	21	11	23	6
Aguardando substituição	10	7	22	16	1
Em andamento	84	96	77	72	38
Insubsistente	10	11	12	19	2
Concluídos	213	30	80	177	19
Total	682	330	404	614	132

Fonte: setor de estatística da Corregedoria

Durante todo o ano de 2016, foram instaurados pela Corregedoria 1.081 procedimentos administrativos, sendo 341 Inquéritos Policiais Militares (IPMs), 165 Processos Administrativos Disciplinares (PADs), 202 Processos Disciplinares Sumários (PDSs), 307 Sindicâncias e 66 Processos de Reparação de Danos (PRDs). Desse montante, constatou-se que foram concluídos 213 IPMs, 30 PADs, 80 PDSs, 177 Sindicâncias e 19 PRDs. São considerados “conclusos”, os procedimentos finalizados pelo encarregado ou

⁸⁴ Até então a seção dividia a mesma sala com a repartição de Telemática, sendo ambas chefiadas por um único Oficial.

Comissão de Apuração, não se computando o período posterior da confecção de minuta de solução feita pelo Centro de Relatoria ou Coordenação de Análise de Inquéritos da Corregedoria e sua posterior remessa para homologação e publicação em Boletim Geral pelo Comando-Geral.

Nota-se que o número de Processos Disciplinares (PADs e PDSs) finalizados é bem menor se comparado ao número de Sindicâncias e Inquéritos. Tal disparidade se explica em razão de os procedimentos disciplinares possuírem algumas formalidades processuais, a exemplo da necessidade do acompanhamento do defensor técnico em toda a instrução, além de poderem resultar em sanções mais severas (demissão), consoante estabelece a Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001 (Estatuto dos Policiais Militares).

O tempo para a conclusão de uma investigação também se relaciona diretamente com o tipo de procedimento. Nesse sentido, a média de tempo para finalizar uma Sindicância é de oito meses e o Inquérito Policial Militar, cerca de cinco meses⁸⁵. Já o PAD demora, em média, três anos, o que é compreensível em função de ser um procedimento demissionário com características processuais específicas, inclusive pela incidência frequente de mais de um acusado. É válido ressaltar a existência de PAD instaurados pela Corregedoria que possuem até dez acusados, com pelo menos sete defensores diferentes. Some-se a isso a quantidade de testemunhas a serem ouvidas (acusação e defesa), provas colhidas, perícias solicitadas e defensores intimados em todos os atos. Ademais, à exceção das comissões permanentes de PAD do órgão, geralmente os membros das comissões de PAD das outras unidades possuem diversas atribuições, aumentando ainda mais a dificuldade de encontrar uma agenda comum ao colegiado.

Verificou-se também que 36% dos PAD instaurados em 2016 tiveram membros da comissão processante substituídos, aumentando o lapso temporal para a conclusão do processo. Há distintas razões para as substituições de membros de comissão de PAD – transferências de oficiais entre unidades, licença, aposentadoria, admissão em cursos internos de aperfeiçoamento etc., incluindo aqueles casos onde um dos membros se declara impedido ou suspeito de seguir no processo.

Do ponto de vista da natureza dos fatos apurados nos procedimentos instaurados, as tabelas e gráficos a seguir são ilustrativos do cenário do ano de 2016. De acordo com a tabela 2, mais da metade dos Inquéritos Policiais Militares instaurados em 2016 apuraram

⁸⁵ Essa média aumenta para nove meses quando se contabiliza o tempo desde o início dos trabalhos até o recebimento do IPM pelo Ministério Público com atribuição na Vara de Auditoria Militar.

ocorrências de homicídios, enquanto que as lesões corporais praticadas em serviços e na folga apresentaram número menor. Ressalta-se a incidência de 13 IPMs para investigar o crime de descumprimento de missão, relacionado ao atraso de feitos investigatórios pelos encarregados.

O uso da arma de fogo representou a maior parte dos PADs instaurados para o crime de lesões corporais. Os demais crimes expostos na tabela demonstram a gravidade das condutas apuradas por este procedimento, único a possuir a sanção de demissão no âmbito da corporação.

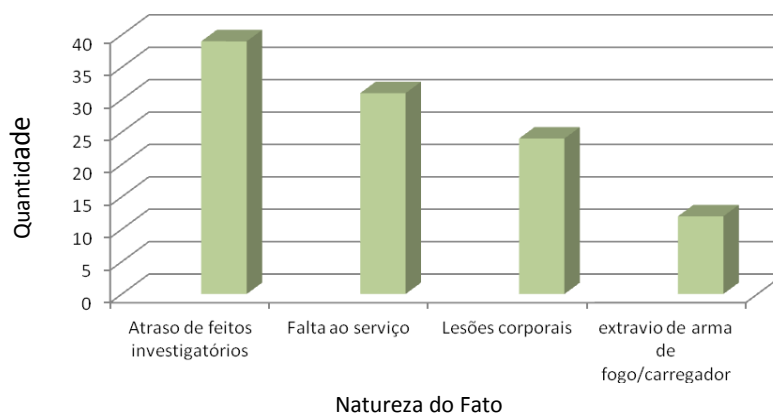
Tabela 2 – Quantitativo de Inquéritos Policiais Militares (IPM) e de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) por Natureza do Fato Apurado, em 2016.

	Homicídio	Lesões corporais	Lesões corporais c/ arma de fogo	Atraso de feitos investigatórios	Desrespeito a superior	Furto	Porte ilegal arma
IPM	196	54	0	13	9	8	12
PAD	29	15	11	0	0	0	0
TOTAL	225	69	11	13	9	8	12

Fonte: setor de estatística da Corregedoria

No gráfico 1, verifica-se novamente a alta incidência da transgressão de lesões corporais (24). Assim como visto na tabela 3, muitos policiais continuam sendo formalmente acusados de atrasar procedimentos investigativos dos quais são encarregados.

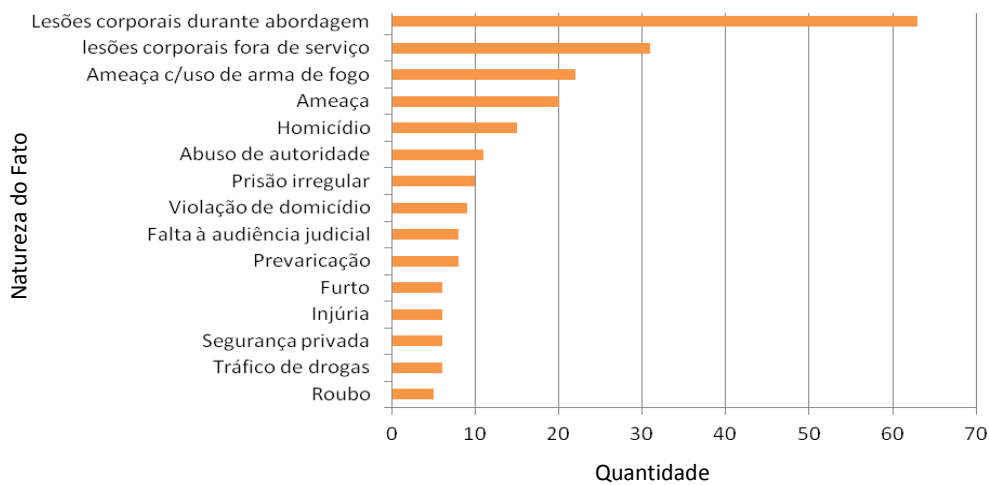
Gráfico 1 - Quantitativo de Processo Disciplinar Sumário (PDS) por Natureza do Fato Apurado, em 2016.



Fonte: setor de estatística da Corregedoria

Por sua vez, o gráfico 2 indica que 31% das sindicâncias instauradas foram para investigar lesões corporais praticadas por policial militar, seja em serviço ou durante sua folga. Aqui também se observa o número reduzido de procedimentos referentes a crimes como abuso de autoridade (11), prevaricação (8) e corrupção passiva, quando comparados com os desvios que envolvem o uso de violência, a exemplo das lesões e homicídios.

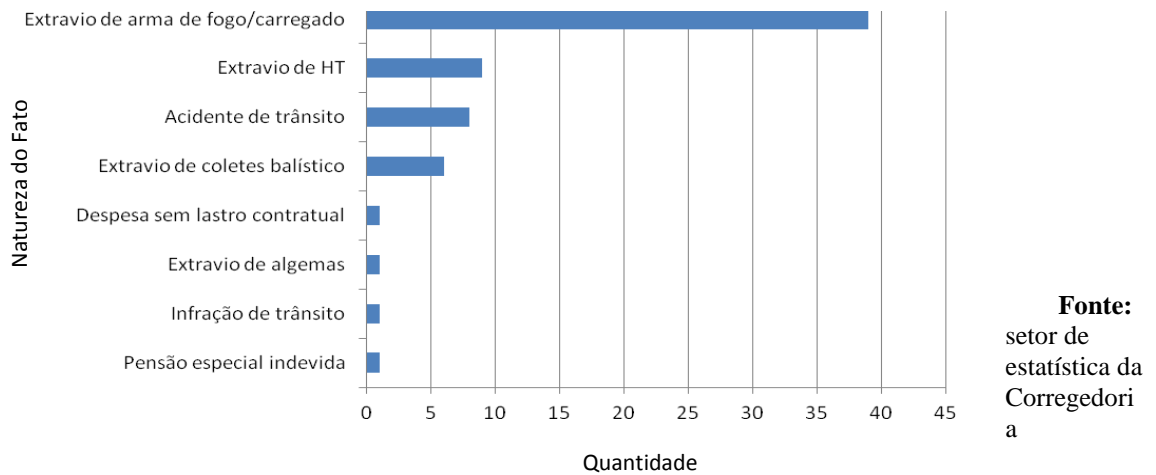
Gráfico 2 - Quantitativo de Sindicância Apurada por Natureza do Fato Apurada (2016)



Fonte: setor de estatística da Corregedoria

Consoante o gráfico 3, nota-se o extravio de arma de fogo e carregador como fatos mais apurados, aproximadamente 59% dos PRD instaurados no ano de 2016. Outras modalidades incidentes são extravios de rádio transceptor e coletes balísticos e os acidentes de trânsito.

Gráfico 3 - Quantitativo de Processo Reparação de Danos por Natureza do Fato Apurado, em 2016.

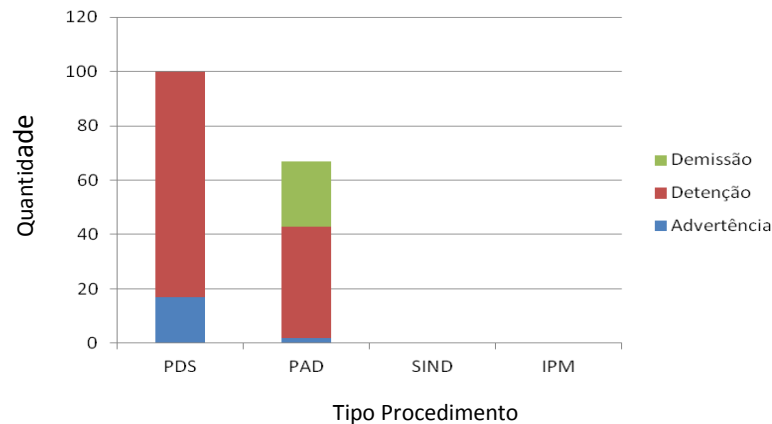


k) Punições

As punições decorrentes das análises e soluções atribuídas aos fatos investigados merecem atenção. Somente no ano de 2016, conforme exibido no gráfico 4, a Corregedoria se posicionou em 167 punições, sendo 19 advertências, 124 detenções e 24 demissões. Destas, duas foram atribuídas a oficiais e 22 a praças.

Devido à ausência de uma série temporal, não há como realizar comparações entre os anos e nem mesmo entre casos de outros estados. Sabe-se, no entanto, que a pesquisa realizada em 2011, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com dados de corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil⁸⁶ aferiu 88 punições, onde mais da metade das corregedorias pesquisadas registraram menos de 50 sanções.

⁸⁶ Na ocasião, a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia foi o único entre os órgãos correccionais de Segurança Pública da Bahia que não respondeu à referida pesquisa. Participaram do referido estudo as Corregedorias da Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Federal.

Gráfico 4 – Punições Aplicadas pela Corregedoria, em 2016

Fonte: setor de estatística da Corregedoria

Segundo o artigo 194, do Estatuto dos Policiais Militares, somente o governador do estado possui competência para demitir os oficiais. Já o parágrafo único do citado dispositivo indica que a competência para o ato de demissão das praças é do comandante-geral da Polícia Militar. Salienta-se, por fim, que a razão de não haver a incidência de punições relacionadas a Inquéritos Policiais Militares (IPMs) e Sindicâncias, é devido a esses tipos de apurações serem apenas de cunho inquisitorial, não havendo, portanto, a previsão de punição para os militares investigados.

3.4. Evolução do Controle Interno da Corregedoria da PMBA

A trajetória institucional da Corregedoria e das ações de controle dos desvios de policiais na Bahia reflete características de burocracias insuladas, especialmente as do setor da segurança pública, refratárias às mudanças e rupturas e fortemente ancoradas em práticas de autoproteção e corporativismo. Todavia, isso não significa a ausência de esforços de mudança, pois, não obstante os constrangimentos existentes, muitas alterações nos arranjos formais e informais foram implementadas nos últimos 30 anos em direção à incorporação de mecanismos internos de controle mais próximos aos princípios democráticos.

Desde a promulgação da Constituição do Estado da Bahia, em 1989, os governos vêm, em alguma medida, se mobilizando em torno da modernização de suas estruturas policiais. Este processo é lento e repleto de lacunas, sofrendo de descontinuidade política, pois muitas vezes uma legislação é criada, mas somente anos depois ações e programas específicos são implementados.

No âmbito do controle externo da atividade policial, a Lei complementar 011/96 é exemplo dos contornos iniciais de regulamentação na área, porém somente dez anos mais tarde o MPBA disciplinou a atuação do GACEP. A descontinuidade e lentidão decisória também apontam do lado da PMBA. Da criação da Corregedoria, em 1989, até a designação do primeiro corregedor-chefe foram mais uns pares de anos. O estabelecimento numa sede própria ocorreu quase dez anos depois, em 1998. Do ponto de vista da dinâmica de funcionamento do órgão há, desde o ano de 2010, um processo incremental de alterações revestidas na ampliação dos quadros da burocracia, na especialização das funções e mesmo uma articulação com o MPBA, não se esquecendo de mencionar a instituição da Ronda Disciplinar.

Todavia, a despeito dos avanços observados, é possível afirmar que o controle dos desvios policiais, seja do ponto de vista preventivo ou punitivo, não representa uma prioridade no âmbito da política de segurança pública estadual, carecendo de maiores investimentos financeiros, capacitação, disponibilização de recursos humanos e autonomia política, elementos que afetam a produção institucional de *accountability* do órgão.

Tal afirmação lastreia-se nos seguintes achados: i. as instalações físicas ainda demonstram ser insuficientes para a demanda de atividades exercidas pelo órgão; ii. a unidade em estudo, apesar de dispor de autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária anual, não possui gratificações específicas e possui poucos cargos comissionados, fatores que acabam causando a escassez de efetivo. Tais fatores também têm consequência direta na produtividade processual, o que, por óbvio, também reduz o número de punições; iii. é difícil o processo de recrutamento e seleção de policiais para integrar o órgão, principalmente pela falta de estabilidade funcional na unidade, bem como a preterição de seus membros no que tange a ascensão na carreira; iv. nota-se ainda uma forte cultura punitiva, colocando em segundo plano as ações preventivas e voltadas para o aumento da qualidade do serviço prestado; v. há pouco investimento nas atividades de investigação e inteligência; vi. pouco se enfatiza a produção, análise e divulgação de relatórios sobre o seu desempenho, além da tônica em relatórios quantitativos em detrimento dos qualitativos. Informações de como os policiais realizaram seu trabalho, do grau de confiança que os cidadãos depositam nas polícias, dentre outros, auxiliariam nas atividades de controle dos desvios, corroborando com a consolidação da democracia e implicando na submissão da atividade policial aos princípios estabelecidos no Estado de direito, aí incluindo a observância ao conceito de *accountability*. Tal iniciativa ainda ajudaria no desenvolvimento de estratégias de policiamento. Ademais, constatou-se que os dados de natureza quantitativa também não

passam por uma análise ou estudo consistente que permita a implementação de estratégias de prevenção e de aprendizagem organizacional, tanto para formação quanto para o planejamento e correção dos seus integrantes.

Por fim, ao se valorizar os mecanismos de controle existentes e observando e corrigindo suas falhas, poder-se-ia dispor de uma corregedoria forte, capaz de sustentar uma análise mais esmerada da atuação policial. Isso permitiria, *in casu*, o desenvolvimento de estratégias para aprimorar a qualidade do trabalho policial, bem como de ações preventivas (CUBAS, 2010). Nesse espeque, não obstante a Corregedoria da PMBA ainda apresente características formalistas, observando o quanto acima mencionado, o citado órgão conseguiria ampliar sua transparência e eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar como a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia vem produzindo e se adequando aos mecanismos de funcionamento e controle democráticos ao longo das últimas três décadas.

Antes, porém, é válido lembrar alguns pontos importantes da história da função “segurança pública”. Com o advento da mudança da Corte para o Brasil houve um crescente reforço do aparelhamento policial, o que correspondeu, na colônia, aos interesses da metrópole; no império, aos propósitos da sobrevivência do trono e a conservação da escravatura; e na república, à consolidação das situações políticas estaduais. Tais interesses e propósitos podem, ao menos em parte, auxiliar a explicar a dificuldade atual em contemplar a segurança pública a partir de um planejamento governamental e de políticas públicas eficientes e democráticas.

A forte influência de três séculos de colonialismo, fundamentado essencialmente no trabalho escravo, no patriarcalismo e no latifúndio, somado aos inúmeros elementos autoritários presentes no contexto histórico-social da formação do Estado brasileiro, acabaram resultando na estruturação do modelo de segurança pública aqui existente, formatando um insulamento organizacional oriundo de um legado histórico negativo, o qual contém, dentre outras características, o conflito, violência e intolerância, sobretudo quanto a definição do conceito de cidadania.

Por conseguinte, tais características também influenciaram na construção e atuação dos organismos policiais, os quais reproduziram essa lógica de resistência ao reconhecimento e alargamento do conceito de cidadania, próprio de uma democracia. Essas burocracias policiais, com um controle repressivo da ordem pública, continuaram desrespeitando direitos civis fundamentais e reproduzindo características refletidas do comportamento de uma sociedade que, historicamente, fora compelida a tolerar o cerceamento de seus próprios direitos sob os auspícios de um Estado que sempre fomentou uma ordem democrática limitada. Inseridos numa espécie de “ciclo incompleto de democratização”, os organismos policiais brasileiros continuam passando por um processo de deslegitimação, decorrentes de problemas internos relacionados às práticas corporativistas, falta de punições mais severas e ausência de *accountability*.

Essa dissertação discutiu ideias da literatura nacional acerca do controle da atividade policial e das instituições democráticas, sinalizando os principais autores e a forma como

abordam a questão, assim como ilustram os mecanismos de controle das instituições democráticas através da *accountability*. Também foram identificadas as mais importantes políticas e propostas de controle interno e externo nas polícias estaduais e, em nível nacional, apontou-se algumas das iniciativas do governo federal que resultaram em políticas de segurança capazes de introduzir novas perspectivas no desenvolvimento de estratégias de controle externo e interno da atividade policial no Brasil.

E nesse contexto, foi abordado o fato de a Polícia Militar da Bahia, assim como outros organismos policiais no Brasil, ter absorvido elementos autoritários presentes na formação do Estado, inclusive no tocante à *accountability* do seu órgão corregedor interno, sendo tal questão verificada na hipótese aqui posta. Em outras palavras, evidenciou-se que, de fato, não obstante a PMBA tenha criado certa estrutura para aumentar o controle interno sobre suas atividades, esses mecanismos ainda não representam uma prioridade no âmbito da política de segurança pública. Chega-se a essa conclusão a partir da tênue incorporação de instâncias de controle e *accountability* dentro da PMBA ao longo das últimas três décadas.

Longe de esgotar as possibilidades de análise do fenômeno aqui apresentado, constatou-se nessa pesquisa que, no decorrer do período analisado, a Corregedoria da Polícia Militar da Bahia se adequou de forma tímida aos mecanismos institucionais de controle democrático e apresenta ainda características formalistas, pouco se articulando com órgãos externos de controle, sobretudo os de natureza informal/convencional.

A corporação conseguiu construir uma infraestrutura e uma dinâmica de funcionamento da burocracia específica de controle interno ao longo desses anos. No entanto, foram poucos os programas específicos ali gestados, sendo as principais mudanças decorrentes de ação de atores e contextos políticos externos, como o projeto de modernização do Estado, no governo ACM, e as mudanças recentes nos governos do PT.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Ana Luiza Melo. **A rede brasileira de instituições de *accountability*: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- ARAÚJO, Oséas Moreira de. **Notícias sobre a Polícia Militar da Bahia no século XIX**. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia, 1997.
- BAHIA. **Lei 29.535, de 11 de março de 1983**. Salvador, 1983.
- BAHIA. **Decreto nº. 2903, de 18 de outubro de 1989**. Salvador, 1989.
- BAHIA. **Lei 7990, de 27 de dezembro de 2001**. Salvador, 2001.
- BAHIA. **Lei 13.201, de 9 de dezembro de 2014**. Salvador, 2014.
- BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em perspectiva**, 18 (1), 2004. p. 77-85.
- BATITUCCI, E. C., RIBEIRO, L. M. L., & DA CRUZ, M. V. G. **Accountability, Legitimidade e Controle nas Organizações Policiais Brasileiras: uma reflexão sócio-histórica**. In: XXVII Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2003, Caxambu/MG. **Programa e Resumos do XXVII Congresso da ANPOCS**, 2003.
- BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. A construção do *corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Rio de Janeiro, 2002.
- BAYLEY, David H. The police and political development in Europe. In: TILLY, Charles (org.). **The formation of national states in Western Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975. p. 328.
- _____. O controle da polícia. In: **Padrões de Policiamento**. São Paulo, Edusp, 2001. p.173-201.
- BEATO F., Cláudio Chaves. **Políticas Públicas de Segurança: equidade, eficiência e accountability**. Belo Horizonte, Mimeo, 1998.
- BENNETT, Andrew. Process Tracing and Causal Inference. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (eds). **Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards**. Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- BORGES, Alberto S. P et al. **150 anos da Polícia Militar da Bahia**. Salvador: EGBA, 1975.
- BORGES, André. **Estudos de caso e mapeamento de processo: uma introdução**. IPOL-UNB Publicações. Disponível em: <<http://ipol.unb.br>>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. **Decreto Imperial de 13 de maio de 1809**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao1.html>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto Imperial de 17 de fevereiro de 1825**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio/colecao1.html>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto-lei nº 317, de março de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0317impresao.htm. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto-Lei n. 667, de 2 de julho de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1406.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2315.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto nº 1.904/96, de 13 de maio de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1904impresao.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229impresao.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Lei nº 11.530/2007, de 24 de outubro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Rio de Janeiro, RJ, 1934.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Rio de Janeiro, RJ, 1937.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Rio de Janeiro, RJ, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Emenda Constitucional n. 1, de 24 de janeiro de 1969. Brasília, DF: Senado Federal, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Topoi**, Rio de Janeiro, volume 14, n. 26, p. 162-173, 2013.

BUENO, Samira. Controle social da atividade policial: A experiência da primeira ouvidoria de polícia do país. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, PAINEL 30/113, Brasília/DF, 2013. **Anais...**, Brasília/DF, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

_____. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2005.

COSTA, A. T; LIMA, R. S. de. Segurança Pública. In: RATTON, et al. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Contexto, 2014. p. 485-489.

COSTA, Arthur T. M. **Como as Democracias Controlam as Polícias**. São Paulo, *Novos Estudos*, n. 70, 2004.

COSTA, Vágner M. **Controlando “desinteligência”: um estudo sobre resolução consensual de conflitos na Corregedoria da Polícia Militar do Estado da Bahia em 2015**. Monografia (Especialização em Prevenção da violência, promoção da segurança e cidadania) — Universidade Federal da Bahia; Secretaria Nacional de Segurança Pública. Salvador, 2017.

COTTA, Francis Albert. Olhares sobre a polícia no Brasil: A construção da ordem imperial numa sociedade mestiça. **Revista Fênix – Revista de História e Estudos Culturais**, volume 6, ano VI, nº. 02, 2009.

CRUSOÉ JÚNIOR, Nilson Carvalho. **Da “Volante” à Academia: a Polícia Militar da Bahia na Era Vargas (1930-1945)**. Dissertação (Mestrado em História) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

CUBAS, Viviane. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Vol. 3, nº 8, p. 75-99, Abr/Mai/Jun 2010.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **IX Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo 2015. [<http://www.forum-seguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em: 11 set. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, Edição 5, p. 103-104, Ago/Set 2009.

GADDIS, J. L. **Paisagens da História: como os historiadores mapeiam o passado**. Porto Alegre: Campus, 2003. p. 51.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. Case Studies and Theory Development. In: GEORGE, A. L.; BENNETT, A., **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005. p. 3-36.

GODOY, Arilda Schimit. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de administração**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr, 1995a.

_____. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mai./jun, 1995b.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

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

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, R.S. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MACIEL, José Fábio Rodrigues. História do direito: Ordenações Filipinas - considerável influência no direito brasileiro. **Jornal Carta Forense**, 2006. Disponível em: <http://www.carteforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>. Acesso em: 12/04/2017.

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570–597, 2012.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 130-148.

MEZZOMO, Sócrates Ragnini. **O sofrimento psíquico dos expurgados da Brigada Militar no período da repressão: 1964-1984**. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2005.

MUNIZ, Jacqueline O. A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. **Security and Defense Studies Review**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 177-198, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998a.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 51, p. 37-61, 1998b.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania**. In: REIS, F. W. O'Donnell (Orgs). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 2011. **Anais...**, 2001.

SADEK, Maria Teresa, org. **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 2000.

SALES, Patrick Del Bosco de. **Os Programas de Reaparelhamento da Marinha do Brasil na República (1904-2014)**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

SALGADO, Graça (coord.). **Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1985.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SANTOS, B. de S. et al. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Agentes de mudança, contextos políticos & dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça; a política social na ordem brasileira**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 1987.

SAPORI, L. F; ANDRADE, S. C. P. de. Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira. In: CRUZ, M. V. G. da; BATITUCCI, E. C (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA JÚNIOR, Dequex Araújo. **Policimento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, 21 (61), p. 79-86, 2007.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1965.

SOUSA, Carlos Alberto. **As Guardas Civis e o poder de polícia uma análise sistêmica constitucional - Polícia Municipal brasileira**. Trabalho de Conclusão de Curso — Instituto AVM, 2012.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a Segurança Pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2015.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo social, Revista de Sociologia da USP**, v.9, n.1, 1997.