

**DOCTRINA MILITAR E A DEFESA DE DIREITOS: DILEMAS PARA
REDEFINIÇÃO DO PAPEL DAS POLÍCIAS NA NOVA ORDEM
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.**

Gustavo Raposo Pereira Feitosa*

RESUMO

O objetivo do trabalho consiste em analisar as relações entre a estrutura militarizada das polícias militares e as dificuldades para a reconstrução de um modelo de segurança pública compatível com a nova ordem democrática e constitucional. Para isso foi analisado o papel histórico das polícias militares estaduais em suas relações com o Exército e com o sistema político, a fim de compreender melhor as origens e a importância da militarização e do processo de profissionalização militar dentro da história brasileira. O estudo revela a baixa compatibilidade das estruturas, práticas e formas tradicionais de interação com as autoridades civis desenvolvidas pelas polícias militares e as exigências jurídicas, sociais e políticas da nova realidade brasileira após 1988.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍCIA MILITAR; MILITARIZAÇÃO; SEGURANÇA PÚBLICA; REDEMOCRATIZAÇÃO; POLÍCIA CIDADÃO.

ABSTRACT

The objective of the study is to examine the relationship between the structures of the Brazilian military polices and the difficulties to reconstruct a public security model compatible with the new democratic and constitutional order. To do so was considered the historical role of military polices and its relations with the army and the political system in order to better understand the origins and importance of the militarization and the process of the military professionalization. The study shows the low compatibility of the structures, practices, traditions and interactions with the civil authorities developed

* Professor de Direito Constitucional e Ciência Política da Universidade de Fortaleza. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas.

by the military polices and the social, legal and political demands in the new Brazilian reality after 1988.

KEYWORDS: MILITARY POLICE; MILITARIZATION; CITIZENSHIP; PUBLIC SECURITY; SECURITY AND DEMOCRACY.

INTRODUÇÃO

O debate sobre a reforma do aparelho policial cresce em importância diante das elevadas taxas de violência e criminalidade, associada à percepção generalizada baixa eficiência policial. Não se trata apenas de uma questão de violação de direitos, **mas de repensar a idéia de segurança**. Em estudo sobre a segurança e a democracia, Fábio Konder Comparato¹ observa que a etimologia do termo, *segurança* advém da idéia de isenção de cuidados e preocupações, da tranqüilidade de ânimo (*sine cura*, sem cuidado). Abrange-se aí, a segurança em seus mais diversos aspectos, quais sejam, culturais, econômicos, sociais, relacionados ao meio ambiente, moradia, emprego etc.

Essa multiplicidade de aspectos reflete bem a discussão recente sobre um novo paradigma de cidadania, distante do conceito liberal clássico. Para Vera Regina de Andrade² a valorização do indivíduo, a *autonomia referindo a si*, fora das condições de existência e produção, guia a escolha liberal pela democracia representativa e molda o conceito de cidadania em função da representação política. Dessa forma, a autora propõe uma ruptura, com a apreensão de um novo conceito através de indivíduos situados histórica e socialmente.

A relação entre segurança e cidadania não se limita ao aspecto de controle social ou de combate à criminalidade. Pensar a segurança pública em seu aspecto *força*, mostra clara limitação. Comparato³ demonstra que a idéia de *segurança nacional* fundamentou toda a política repressiva e direcionou as ações policiais durante o regime

¹ COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e Democracia. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victória (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1981. p. 199.

² ANDRADE, Vera Regina de. A reconstrução do conceito liberal de cidadania: da cidadania moldada pela democracia à cidadania moldando a democracia. In: CAMPUZANO, Afonso de Július et al. **O poder das metáforas** - Homenagem aos 35 anos de docência de Luis Alberto Warat. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. passim.

³ Id. passim.

militar, gerando um efeito de insegurança coletiva. A supressão de liberdade e as ações arbitrárias praticadas em nome da segurança levam, inevitavelmente, à insegurança. Esta alimenta a si mesmo, não havendo forma de conciliar ditadura e regime de força com a idéia de segurança do cidadão. Tanto a justiça como a segurança representam *princípio-meio, valor-condição* para o exercício de direitos e não um fim em si.

O medo propagado pelo aumento da criminalidade (ou mesmo de uma *ameaça comunista*, em outro momento) parece *absolutizar* a necessidade de segurança e legitima a ação policial no embate bandido *versus* sociedade. Esvazia-se o debate sobre a cidadania, no contexto da prática policial, não se compreendendo a necessidade de serem desenvolvidos freios e proteções contra a ação estatal, como parte de uma estrutura de garantia da **segurança** (*lato sensu*) no regime democrático.

A cidadania pressupõe o gozo de direitos e consubstancia a tensão entre liberdade e igualdade⁴. Durante o regime militar e em toda a história brasileira, a polícia militar não tinha, como função primordial, a defesa de cidadãos ou a proteção a direitos difusos e inerentes a todos. Com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, a polícia militar despreendeu-se, gradativamente, das Forças Armadas, entrando em cena com esse novo papel. O momento atual obriga o convívio entre o velho aparelho policial repressor e o espírito nele contido, com a nova função consagrada pela Constituição. Assiste-se a esse choque rotineiramente sem, contudo, ter-se ainda estudos mais precisos para orientar uma nova postura para a Polícia Militar.

As instituições policiais militares representam o centro do sistema de segurança pública dos estados brasileiros a expressão do que há de mais estável e longo na história nacional. Toda reflexão sobre sua longa trajetória, as razões de sua continuidade institucional, de suas qualidades e dos grandes obstáculos à sua adaptação ao novo ambiente democrático e constitucional passam obrigatoriamente pela análise da militarização das polícias estaduais e seu papel nas estruturas políticas do país.

1 MILITARIZAÇÃO POLÍCIAS E OS DESAFIOS PARA UMA POLÍCIA DENTRO DA DEMOCRACIA

⁴ HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **O cidadão e o estado**. Fortaleza: Edições UFC, 1994. p. 17.

As polícias militares não constituíam *forças policiais* propriamente ditas. Na realidade, nasceram e consolidaram-se como forças militares destinadas à guerra, ou seja, ao enfrentamento de coletivos armados⁵. Sua atuação intensa na repressão das diversas revoltas pelo país, na Guerra do Paraguai, o comando constante de oficiais do Exército e sua divisão e organização em batalhões de artilharia, infantaria e cavalaria, ressaltavam essa característica. O principal problema durante o Império parecia residir na sobreposição de funções e na exigência de trabalhos policiais para o Exército. Mas isso, rapidamente, mudaria e, com a República, um novo Exército começaria a nascer.

Com o retorno dos militares aos quartéis após os primeiros anos da República e a redução acentuada de sua participação política, iniciou-se uma nova fase para o Exército brasileiro. Os problemas durante os governos de Deodoro e Floriano, as lutas internas, a indisciplina na corporação e o fracasso nas diversas expedições de combate a Canudos enfraqueceram a confiança dos oficiais no poder de sua corporação. Passou-se de um momento de profunda ebulição para a reflexão e a formação de uma nova geração de idéias, enquanto os civis, especificamente os representantes da oligarquia cafeeira, passavam ao poder.

O principal passo rumo às mudanças ocorreu com o envio de cadetes para estagiar no Exército alemão entre 1906 e 1910. Como ministro da Guerra, o General Hermes da Fonseca despertou para a necessidade de uma maior preparação dos oficiais para a Guerra e para a revitalização das forças militares brasileiras. Em 1904, a antiga Escola Militar da Praia Vermelha foi fechada, após o envolvimento dos alunos em mais uma revolta. Dentro da corporação, existia uma segmentação entre aqueles que construíram suas carreiras em combate e na vida militar, os *tarimbeiros*; e egressos da Escola, com sua erudição e conhecimentos humanísticos, os *bacharéis*⁶. Hermes da Fonseca enquadrava-se na primeira categoria e reconhecia a fragilidade desse tipo de formação para uma situação de conflito armado.

Ao chegarem da Alemanha, os jovens oficiais traziam consigo uma forte admiração por sua organização militar e iniciaram a luta para corrigir os graves problemas do Exército brasileiro. Principiaram com a edição da revista *A Defesa*

⁵ DOMINGOS NETO, Manuel. Sobre os fundamentos da guerra. **Encontro Anual da ANPOCS**. XX. Caxambu, MG, 1996. p.5-11.

⁶ SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. passim.

Nacional, órgão de divulgação de suas idéias e projetos. O primeiro grande reflexo de sua luta se viu no velho problema do recrutamento. Muito antes da República, já se mantinha uma crítica constante às conscrições forçadas de criminosos e miseráveis e pouco se conseguia fazer. A lei de 1874 não chegou a ganhar efetividade e a nova lei de recrutamento de 1908, mais uma vez, não conseguiu alterar o perfil dos recrutas.

Os jovens oficiais, conhecidos como *jovens turcos*, tinham como objetivo fazer do serviço militar uma obrigação de todos os jovens e trazer para a Instituição o controle integral do processo de recrutamento. Dessa forma, permitir-se-ia uma melhor seleção dos praças, um crescimento do efetivo, com a colocação dos *cidadãos em armas na defesa do país*. Somente em 1916, realizou-se o primeiro sorteio militar nos termos da nova lei promulgada em 1908. Todavia, o recrutamento encontrava-se sob o controle dos presidentes das Câmaras. Gradualmente, as reformas ganhavam corpo, o Exército atingia seus intentos e crescia como força política. Com a extinção da Guarda Nacional em 1918, caminhava-se para efetivação do monopólio das armas em torno do Exército e sua afirmação como instituição nacional.⁷

Ao mesmo tempo, negociava-se a vinda de uma Missão Militar Alemã, como parte do processo de modernização. A Primeira Guerra e a derrota da Alemanha atrapalharam os planos dos *jovens turcos*, mas não impediram o avanço nos seus projetos. Apesar de não contar com mesma admiração dos oficiais brasileiros, negociou-se a vinda de uma Missão Francesa. Não havia entre os oficiais unanimidade sobre a necessidade ou ainda a forma e as características desta missão. Existia o medo de mudanças que alterassem relações internas de poder e o modo como os diversos oficiais conseguiam prestígio e posições. Consolidou-se, paulatinamente, uma posição favorável à vinda dos militares franceses.

Para Manuel Domingos⁸ a chegada da Missão comandada pelo General Maurice Gamelin, em 1919, acelerou o processo de transformação e se refletiu principalmente nos seguintes pontos: 1. Adoção e aplicação do serviço militar obrigatório; 2. Grande ampliação dos efetivos, numa relação direta com a mudança no

⁷ CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira** - o Brasil republicano. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1978. t. III. v.2. passim.

⁸ DOMINGOS NETO, Manuel, Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930). In: ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992. p.47-48.

recrutamento; 3. Renovação nos armamento e melhoria nas instalações; 4. Implantação de uma nova estrutura organizacional; 5. Reforma completa do ensino, com maior ênfase à formação verdadeiramente profissional; 6. Adoção de novas regras para promoção, reduzindo-se a influência do apadrinhamento político.

Os efeitos das mudanças foram enormes. A formação e a progressão na carreira dividia-se em várias etapas e a chegada ao comando dependeria da passagem por uma preparação mais séria. Reorganizou-se o Estado-Maior como órgão responsável pela coordenação e planejamento das defesas do país e para mobilização da nação no *esforço de guerra*. Criou-se um curso do Estado-Maior, destinado a formar os seus membros, e lá nasciam as bases teóricas que orientariam a atuação dos oficiais permanentemente.

A segurança do país, a *defesa nacional*, não poderia viver sob o controle de instáveis grupos políticos e caberia aos militares orientar o trabalho permanente de preparação para a guerra. Organismos militares, indústria, povo, instituições políticas, em suma, todo o país precisava preparar-se para uma situação de conflito. Um país preparado para lutar contra seus inimigos precisava de projetos claros e abrangentes para todos os setores da sociedade. A modernização do Exército significava também mudar o país. Consciente de sua força e importância, logo seus planos entrariam em prática e marcariam, permanentemente, a história brasileira até hoje.

A construção de uma instituição forte e de uma política de segurança para o país misturava-se, cada vez mais, com um projeto de desenvolvimento nacional e de manutenção da ordem. Leonardo Trevisan⁹ vê nisso a expressão do pensamento de Clausewitz, grande teórico da guerra. Para o autor, houve grande difusão de suas idéias através do General Goes Monteiro, idéias essas compartilhadas pelos jovens turcos e aprimoradas com a Missão Francesa.

A aplicação dessa doutrina exigia um Estado forte e ação militar sobre todos os setores do governo. A *doutrina de guerra*, incorporada na formação militar, moldava o pensamento político dos oficiais e refletia sobre todo o Estado, na medida em que a corporação se fortalecia politicamente. Mudança após mudança, o Exército ganhava espaço, crescia, aprimorava-se como Instituição e formulava projetos para o país. A *Era*

⁹ TREVISAN, Leonardo. **O que todo cidadão precisa saber sobre a instituição militar e o estado brasileiro**. São Paulo: Global, 1987. passim.

Vargas e, particularmente, o Estado Novo seguiu intensamente influenciado pelas idéias militares.

As idéias dos oficiais faziam-se sentir também nas polícias do país. Antes mesmo da Revolução de 30 e do Estado Novo, esses oficiais se revezavam no comando das corporações militares estaduais ou nas chefias de polícia de vários estados. No Ceará, isso representou muitas inovações, como a limitação ao poder do governador de livremente nomear e promover os policiais militares; a inauguração de uma escola profissional para os oficiais e a celebração de convênio para colocar os batalhões estaduais como força auxiliar do Exército, em caso de conflito. Em 1930, a Força Pública do estado do Ceará chegou a ser incorporada, provisoriamente, ao Batalhão de Caçadores do Exército Revolucionário, desaparecendo por curto período como instituição policial autônoma¹⁰.

O caso de São Paulo, todavia, merece uma ressalva. Antes mesmo da chegada da Missão para o Exército brasileiro, a Força Pública de São Paulo recebeu visita de uma Missão Francesa. Nas negociações para vinda dos militares europeus, os políticos paulistas agiram como Estado independente, discutindo diretamente com o governo da França, sem utilizar as vias diplomáticas nacionais¹¹. O número de homens, o armamento, a organização e o treinamento colocavam essa força bem distante da idéia de polícia. Sua estrutura destinava-se à guerra e ao confronto com forças políticas rivais. A hegemonia econômica e política de São Paulo precisava de sua expressão militar própria.

2 PROFISSIONALIZAÇÃO MILITAR E O PAPEL DAS POLÍCIAS ESTADUAIS NA REPÚBLICA

A militarização e o aprimoramento significariam o fortalecimento do *braço armado* da oligarquia cafeeira, especialmente, após a República. As autoridades paulistas iniciaram um intenso processo de *racionalização* dos serviços de sua polícia e profissionalização de seus agentes. Em 1906, chegaria uma Missão Francesa para

¹⁰ HOLANDA, João Xavier de. **Polícia militar do Ceará** - origem, memória projeção. Fortaleza: Imprensa Oficial do Estado do Ceará, 1987. v. 1. passim.

¹¹ DOMINGOS NETO, Manuel. **L'Influence étrangere dans la modernization de l'armée brasilienne (1889-1930)**. These de Doctorat, Université de Paris, 1979. p. 47.

instrução e modernização da Polícia Militar, o que levou ao pedido de exoneração de seu comandante, oficial do Exército brasileiro. Um coronel da própria Força assumiu o comando e, até 1930, praticamente, só oficiais da polícia paulista comandavam suas tropas. Como principais efeitos da mudança, verificou-se a maior estabilidade do efetivo, novas regras para promoção e ingresso na corporação, criação de cursos, melhoria salarial, férias, assistência hospitalar, aposentadoria, entre outras alterações¹².

A Força Pública de São Paulo sempre se organizou como exército, mas visava, essencialmente, a preservação da força de trabalho da economia agrária no período imperial. Com a República e a federalização, os estados precisariam garantir seu poder dentro da União, além de pairar sobre São Paulo a ameaça do Exército como força política. As mudanças acarretadas pela Abolição e o temor da intervenção militar explicariam, segundo Heloisa Fernandes¹³, a criação de uma tropa militarizada permanente, sob controle direto da elite civil. Para o governo central e muitos estados, essa iniciativa conteria um caráter imperialista, ofensivo ao Exército e à natureza civil da função policial.

O objetivo era claro e se mostrou, na sua inteireza, em vários momentos críticos. Na eleição de Hermes da Fonseca, o próprio chefe da Missão organizou as defesas paulistas diante do temor de uma intervenção federal¹⁴. Mas o ponto culminante da ação militar da Força Pública paulista ocorreu na resistência ao governo provisório em 1931 e, em seguida, na Revolução Constitucionalista de 1932. As tentativas de controlar o governo daquele estado esbarravam no poder de sua corporação armada. Os conflitos desse período, associados às mudanças no pensamento militar, repercutiriam na reflexão dos oficiais do Exército sobre o papel e o controle das polícias estaduais. A Constituição de 1934, as leis e regulamentos postos em vigor em seguida e, principalmente, a ditadura do Estado Novo trariam em seu bojo a experiência dos combates contra os paulistas e um cuidado maior sobre o tema *Polícia Militar*.

A maior profissionalização do Exército e a elaboração de um sistema racional de segurança nacional dependiam da profissionalização das polícias. O

¹² FERNANDES, Heloisa Rodrigues. A força pública do estado de São Paulo. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira** - o Brasil republicano. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1978. t. III, v. 2. passim.

¹³. Id. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa-Omega, 1973. passim.

¹⁴ Ibid. passim.

exercício de atividades policiais pelos militares constituía motivo constante de crítica dos oficiais desde o Império e com a nova estrutura montada, a partir da Missão Francesa, não havia como manter a confusão entre as funções dos dois organismos. Os pequenos destacamentos espalhados pelo país, próprios para o policiamento, foram substituídos por grandes unidades, distribuídas segundo um plano estratégico contra as possíveis fontes de hostilidade¹⁵.

O controle das polícias militares trazia o duplo papel de manter o monopólio das armas no âmbito federal, podando os arroubos das elites estaduais, e montar um sistema em que as forças locais servissem, articuladamente, como auxiliar das tropas do exército. José Murilo de Carvalho¹⁶ relata que com a República o efetivo do Exército passa a ser distribuído em função do poder político, com grande número de homens em São Paulo e Minas Gerais e pequena concentração no Nordeste.

O fim da Segunda Guerra Mundial e a queda de Vargas trouxeram um novo contexto político, tanto no âmbito nacional como internacional. Os militares continuavam com a elaboração de seu projeto para o país, com o planejamento para a *segurança nacional*, entretanto, as eleições, a nova Constituição e a vitória dos Aliados na Guerra representavam um momento de valorização do antigo ideário liberal.

Não havia espaço para uma teoria, baseada no Estado forte e na *coalizão nacional*, em nome da defesa contra *inimigos potenciais*. A ameaça comunista e o risco da desordem ainda não se mostravam assustadores o suficiente para justificar uma maior intervenção militar na política do país. A aliança com o governo norte americano também resultou em tensões. Se, de um lado, havia entre os oficiais uma defesa da busca do desenvolvimento industrial e do nacionalismo, de outro, havia o atrito com os interesses daquele país, sua política internacional, a Guerra Fria.

Nesse clima, surgiu a Escola Superior de Guerra (ESG) em 1948. Mais do que preparar oficiais, a ESG pretendeu formar dirigentes, administradores, uma elite para o país, e isso se revelava, em parte, pela admissão de civis em seus cursos¹⁷. A

¹⁵ DOMINGOS NETO, Manuel. Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930). In: ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992. p. 23.

¹⁶ CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira** - o Brasil republicano. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1978. t. III, v.2. passim

¹⁷ Leonardo Trevisan nota que os Estados Unidos participaram ativamente da criação da ESG e a aceitação de civis nos seus cursos contrariava os planos norte-americanos; ver: TREVISAN, Leonardo. **O**

doutrina elaborada na ESG revigorou os projetos dos *jovens turcos* e permitiu certa coesão de um grande número de oficiais superiores em torno da *Doutrina de Segurança Nacional*. A nação precisava preparar-se para enfrentar seus inimigos, combater a desordem, propiciar o desenvolvimento industrial e econômico, integrar o país e aumentar o prestígio internacional. Esse pensamento deveria ganhar as elites, prepará-las para governar no *caminho certo*. O alinhamento com os Estados Unidos não deveria significar perda de autonomia. Desenvolvimento e justiça social, acompanhados de uma firme política de segurança, barrariam o *inimigo comunista*.

As polícias afastar-se-iam do controle dos governos estaduais e seu trabalho deveria seguir sob fiscalização direta do Exército, responsável pela segurança no país. Como se observa, as polícias serviriam como agentes do projeto das Forças Armadas, órgão restrito dentro do grande aparelho de segurança a ser montado e articulado em todo país. As corporações estaduais deveriam receber ampla reforma, mas continuariam muito distante de uma função da *defesa de direitos*, da *garantia da cidadania*. As polícias militarizadas, *a serviço das oligarquias locais*, passariam à posição de aparelhos militares *a serviço da segurança nacional*.

Em um longo estudo, Martha K. Huggins¹⁸ constatou a íntima relação entre as mudanças ocorridas nos aparelhos policiais brasileiros e os planos estratégicos de segurança norte-americana. Desde o início do século, havia um intenso interesse dos Estados Unidos em interferir nas polícias dos países periféricos, como parte de sua política de segurança interna e de proteção aos seus interesses comerciais. Ao longo dos anos e das conjunturas políticas, os métodos modificar-se-iam, partindo de uma inicial intervenção direta em países da América Central e no Caribe, até se consolidar num extenso projeto de treinamento e profissionalização dos aparelhos de segurança nacional.

Estratégias de aproximação e interferência nos exércitos e nas polícias não eram privilégio norte-americano. O interesse de diversas nações em treinar e preparar oficiais militares e as polícias consistia, basicamente, numa luta política envolvendo fortes interesses comerciais (venda de armas, equipamentos, tecnologia) e ideológicos, a

que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro. São Paulo: Global, 1985. p. 50-51.

¹⁸ HUGGINS, Martha K. **Polícia e política:** relações Estados Unidos/ América Latina. São Paulo: Cortez, 1998. passim.

vinculação entre governos, o estabelecimento de bases estratégicas pelo mundo, entre muitos fatores¹⁹.

Para os Estados Unidos, o interesse de treinar e manter conexões com as polícias dos países periféricos relacionava-se, diretamente, às suas preocupações com a segurança interna do país. Fortalecer as instituições próprias dos países latino-americanos, garantindo o seu alinhamento político e ideológico, representaria a melhor forma de preservar a manutenção de regimes *favoráveis*, além de fazer dos agentes treinados uma fonte constante de informação privilegiada²⁰.

Durante a Segunda Guerra, o temor de infiltração nazifascista e as alianças militares e diplomáticas permitiam a união contra um inimigo comum, mas não garantia a superação da desconfiança em relação aos interesses estrangeiros. De modo informal e não sistemático, favorecia-se o envio de militares e agentes dos órgãos de repressão para viagens de treinamento e visitas às instituições dos Estados Unidos, de modo a prestigiar figuras com *posturas favoráveis* aos seus projetos. Para os estrategistas, o Brasil deveria compor um aparelho de segurança centralizado e mais articulado, com menos liberdade para as forças estaduais. Um governo central forte reduziria os riscos de mudanças bruscas no poder e permitiria um monitoramento mais simples da agitação e ameaças aos interesses norte-americanos²¹.

No Brasil, a própria relação entre os interesses de governo de Vargas e os estados favorecia os interesses dos Estados Unidos. O processo de centralização e o maior controle sobre as polícias estaduais, empreendido nesse período, agradava aos agentes estrangeiros. O adido militar americano escreveria a Washington elogiando a reprovação de Vargas à iniciativa mineira de contratar uma Missão Francesa para treinar sua polícia, pois isso representaria um passo importante *no sentido do controle direito [daquela polícia] pelas autoridades militares federais*²².

O fim da Guerra, a ameaça soviética e a *Queda da China* trariam muitas mudanças. Uma nova estratégia, baseada na *política de contenção* do avanço comunista, levaria à construção de um conjunto que deveria integrar não apenas as forças militares

¹⁹ DOMINGOS NETO, Manuel. Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930). In: ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992. passim.

²⁰ HUGGINS, Martha K. **Polícia e política: relações Estados Unidos/ América Latina**. São Paulo: Cortez, 1998. passim.

²¹ Ibid. passim

²² Ibid. p.51.

norte-americanas, mas as próprias forças dos países *ameaçados*. Iniciava-se uma nova fase, com apoio ostensivo à preparação dos organismos militares asiáticos e latino-americanos. O treinamento de suas polícias deveria garantir a prevenção contra a desordem e dotá-las de instrumentos para detectar e eliminar focos de subversão. A reestruturação da segurança desses países incluiria também suporte às mudanças na legislação e no sistema judicial, a fim de permitir *procedimentos e leis adequadas para lidar com comunistas*. Mas o principal efeito dessas mudanças foi o fortalecimento e o estímulo a regimes autoritários que servissem aos interesses estratégicos do governo norte-americano²³.

Esse breve relato sobre o desenvolvimento da política externa dos Estados Unidos e sua relação com as forças militares e policiais, na verdade, visa chegar a dois pontos específicos. O primeiro deles diz respeito à relação entre o processo de centralização do controle sobre as polícias militares estaduais e os projetos da segurança interna norte-americana. O segundo refere-se ao desenvolvimento de *Programas de segurança Interna Além-Mar (OISP)*, fundada numa fórmula de *segurança-para-o-desenvolvimento-econômico*. Huggins²⁴ observa que o resultado mais imediato foi transformar as forças armadas e as polícias estrangeiras em *construtores de nações*.

Os interesses estratégicos norte-americanos de luta contra o comunismo e de *defesa interna* entravam em sintonia com o processo de fortalecimento político dos militares e seus projetos para o país²⁵. As polícias desenvolveriam também um papel fundamental nesse processo, pois cabia a elas lidar com o combate diário à subversão e à ameaça comunista. Aos militares destinava-se o combate em larga escala, os movimentos de maior abrangência, além do gerenciamento de todo o sistema de segurança. Coordenar todos os órgãos exigia um controle centralizado e mais profissional.

Com a tomada do poder pelos militares, em 1964, surgiu o momento de por em prática a militarização do Estado brasileiro em busca da *segurança* e do

²³ HUGGINS, Martha K. **Polícia e política: relações Estados Unidos/ América Latina**. São Paulo: Cortez, 1998. passim.

²⁴ Ibid. p. 110-111.

²⁵ A leitura do estudo de Huggins pode induzir ao equívoco de considerar as ações dos militares brasileiros um mero reflexo das políticas norte-americanas. A convergência de interesses serviu para fortalecer e estimular práticas adotadas pelas autoridades nacionais, em conformidade com os planos dos militares para o país.

desenvolvimento. Se havia, em muitos aspectos, divergência entre os oficiais sobre os rumos políticos do país, todos concordavam com esse binômio. De fato, as forças armadas tornaram-se palco de intenso embate interno pela prevalência dentro do novo regime, num processo perigoso para as regras da corporação porque poderia levar ao choque com os princípios da hierarquia e da disciplina. Os primeiros momentos de Castelo Branco, com liberdades civis parciais, a repressão moderada e a cautela na administração da economia cederiam espaço, rapidamente, para a *linha dura* do Exército. Consolidava-se no poder o projeto de *Brasil em crescimento acelerado*, parceiro íntimo do capital internacional, combatente feroz da subversão e contestação política.

O controle centralizado sobre as polícias logo se faria sentir. A fim de estabelecer uma tutela direta sobre as PPM de todo o país, criou-se a Inspetoria Geral das Polícias Militares²⁶. Sua função original consistia em concentrar em um órgão do Estado Maior do Exército (EME) todos os assuntos pertinentes às polícias militares. As mudanças posteriores e a ampla regulamentação, que se seguiu, estenderam ainda mais o grau de subordinação hierárquica em relação ao Exército. Nesse período, foi possível uniformizar nacionalmente alguns procedimentos de formação, recrutamento, ascensão na carreira e armamento das polícias militares.

A *Ideologia de Segurança Nacional* guiava as reformas nas polícias e pretendeu dividir, mais claramente, as atribuições de cada órgão. Cabia à polícia militar o chamado *policimento ostensivo fardado* e à Polícia Civil a investigação e a função de polícia judiciária. Contudo, os velhos conflitos entre as instituições continuaram a ocorrer e a agravar-se, cada vez mais, com o recrudescimento da repressão e a necessidade de intensificar a *caça aos subversivos*. O maior controle sobre as polícias militares teve o efeito de limitar seu uso pelos estados frente ao Governo Federal ou aos outros estados.

O controle orgânico das instituições, porém, não significou diminuição de sua autonomia de ação. O avanço na restrição aos direitos e às liberdades civis, a censura aos meios de comunicação e o estímulo constante a uma busca incessante pelos *inimigos da nação*, praticamente eliminava os freios à conduta policial. Ao mesmo

²⁶ A IGPM foi instituída através do Decreto-Lei n.º 317 de 13 de março de 1967, posteriormente revogado pelo D.L. 667, de 2 de julho de 1969, que passou a regular a matéria.

tempo em que se tentava centralizar os sistemas de informação e coordenar os trabalhos dos diversos órgãos, permitia-se o uso de qualquer meio, em uma concorrência desenfreada pela conquista de poder e prestígio dentro do aparelho de segurança.

Os policiais brasileiros treinados nos cursos americanos, ou preparados pelos consultores permanentes mantidos no Brasil, mantinham postos importantes dentro do aparelho repressor. A tortura, a brutalidade, os assassinatos nunca atrapalharam o relacionamento com esses organismos estrangeiros. Huggins sustenta que os consultores da OPS (*Office of Public Safety*)²⁷ tanto estimulavam a violência, como treinavam e auxiliavam as polícias brasileiras no aprimoramento das técnicas de obtenção de informação através da tortura e de ações ilegais²⁸.

A situação do aparelho repressor e o clima gerado pelos órgãos de informação criou problemas dentro do próprio Exército, motor de todo o processo. O confronto entre os oficiais partidários da *orientação política da Escola Superior de Guerra (ESG)* e os *militares duros*²⁹ marcou todo o Regime Militar e chegou a uma situação extrema durante o governo Geisel.

Ao problema do descontrole do conjunto dos aparelhos de informação e repressão, que se havia tornado um *estado dentro do Estado*, com *enorme campo de ação autônoma*, somavam-se a crise econômica, a carência de legitimidade, a falta de representatividade do partido oficial e, ainda, o risco de um golpe vindo do próprio Exército. Geisel precisou de muita habilidade para manobrar com as armas legais, políticas e hierárquicas capazes de lhe garantir maior controle sobre o Estado. Para isso, usou seu poder sobre as promoções e nomeações, distribuindo, cuidadosamente, os comandos das forças pelo país e privilegiando seus aliados nas promoções a general³⁰.

²⁷ *Seção de Segurança Pública (Office of Public Safety –OPS)* da AID (*Agency for International Development*). Tal seção constituía, na realidade, um braço da CIA agindo sobre as polícias de todo o mundo subdesenvolvido; ver: HUGGINS, Martha K. **Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina**. São Paulo: Cortez, 1998. p.125-126.

²⁸ *Ibid.* p.129-136.

²⁹ Genericamente, as duas posições podem ser agrupadas da seguinte forma: o *grupo da ESG* defendia a manutenção do Legislativo, um nível maior de liberdade política, alinhamento com os EE.UU., abertura ao capital externo; os oficiais da *linha dura* defendiam uma repressão firme, restrição às liberdades, combate feroz ao comunismo, nacionalismo econômico, controle total do Estado pelos militares, cf. TREVISAN, Leonardo. **O que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro**. São Paulo: Global, 1985. *passim*; OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. **Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do General Geisel (1974-1979)**. In: ROUQUIÉ, Alain (coord.). *Os partidos Militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1992. *passim*.

³⁰ OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de, *op. cit.*, *passim*.

O sucesso do Presidente na sua *distensão lenta, segura e gradual* dependia de uma composição cautelosa com os *duros*. A manutenção da repressão, do combate ao comunismo e à preponderância militar no Estado servia de contrapartida e diminuía o risco de uma rebelião contra as mudanças defendidas por Geisel. De outro lado, a redução da censura fazia brotar denúncias sobre as torturas e a violência do aparelho repressor e servia ao governo central como arma na luta política. Ao final do seu mandato, Geisel ainda convivia com um alto comando *linha dura*, mas conseguiu por em prática seus planos e indicar o General Figueiredo como seu sucessor³¹.

A partir desse momento, não haveria mais retorno. O processo de distensão seguiu até a anistia e a entrega do poder a um civil. Os órgãos de repressão continuaram em seu trabalho de combate à subversão, mas com decrescente amparo do governo central e ataque constante da imprensa. Os grandes projetos militares para o desenvolvimento e crescimento do país *com ordem e segurança* frutificaram sobre um alicerce de tortura, repúdio popular e insegurança total do cidadão. Não se conseguiu a construção de uma *consciência nacional* voltada para o progresso do país e a *mobilização da nação* em torno de ideais patrióticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo policial e, particularmente, nas polícias militares, o objetivo de centralizar seu controle e coordenar nacionalmente um sistema de segurança falhou. Certo grau de sucesso na padronização e profissionalização da carreira do policial militar não esconde a exacerbação das rivalidades entre as polícias³², a autonomização das condutas³³ e a incapacidade de unir os diversos órgãos em um conjunto articulado³⁴.

³¹ OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do General Geisel (1974-1979). In: ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992. passim.

³² A prisão de um delegado de polícia de modo violento por um aspirante da Polícia Militar do Ceará gerou muitas manifestações através da imprensa em que se observa o claro distanciamento entre as duas instituições policiais (Jornal O Povo, 12/03/99, "Prisão de Delegado Reabre Conflito entre Polícias").

³³ Rosa Maria Fisher observou nos aparelhos policiais de São Paulo uma estrutura rígida e altamente hierarquizada, associada a uma *necessidade de efetividade* que garante aos agentes inferiores maior incentivo para *cumprir suas missões*; ver: FISHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança: cidadania e violência**. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: Centro de Estudo da Cultura Contemporânea, 1985. passim.

³⁴ Um dos pontos centrais na criação Secretaria de Segurança e Defesa da Cidadania (SSPDC) no Ceará em 1997 em substituição ao antigo modelo das Secretarias de Segurança foi a *integração* do trabalho

Todos buscavam, de modo concorrente, demonstrar maior capacidade e eficiência no combate aos inimigos nacionais.

O exemplo da evolução vivida pelo Exército animou uma reestruturação na carreira de oficial da Polícia Militar, contudo, pouco se fez presente no tocante aos praças. Os oficiais passaram a receber maior treinamento, gozar de uma carreira mais planejada e menos sujeita às instabilidades da política local. Os soldados, cabos e sargentos continuaram recrutados entre trabalhadores pobres, sem muitas opções de trabalho, com remuneração baixa e treinamento deficiente. Sua formação baseava-se na incorporação da *doutrina militar*, no aprendizado das regras da corporação e não se destinava, essencialmente, à preparação para atividades policiais ou à defesa de direitos.

O combate à subversão acabou por acentuar aceitação já generalizada de práticas ilegais e prestigiar a busca por segurança, através de qualquer meio³⁵. O limite entre a prática aceitável e desejada pelo Estado, que amparava condutas ilegais, e o ato *criminoso* parecia muito tênue. Sem liberdade de imprensa, sem freios institucionais e num ambiente de conturbado estímulo à violência policial, facilmente se escondiam vestígios de roubos, extorsões e assassinatos³⁶. Questionar uma ação policial acarretava o risco de imediata associação com movimentos de esquerda e autorizava posturas *mais duras* em relação ao denunciante.

O afastamento da função original de força bélica dos estados, não eliminou o traço de fidelidade irrestrita das Polícias Militares aos governos locais. Mecanismos clientelistas ligados ao recrutamento, remuneração e promoção garantiam aos chefes do Executivo a ampla capacidade de manter os policiais a serviço de seus interesses. As normas federais regulamentadoras estabeleciam apenas regras gerais e aos estados restava disciplinar, concretamente, a organização da carreira, formas de ingresso, critérios de promoção, distribuição de gratificações etc. Regulamentos disciplinares, censura e a inexistência de meios de controle das práticas das autoridades e dos próprios

policial. Os comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e o Superintendente da Polícia Civil perderam o status de secretários de estado e passaram à condição de subordinado do titular da nova SSPDC.

³⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e Democracia. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victória (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. passim.

³⁶ BICUDO, Hélio Pereira. **Segurança nacional ou submissão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. passim.

policiais fechavam um sistema em que a única garantia do cidadão contra os agentes do Estado encontrava-se na proximidade com os grupos no poder

A profissionalização das polícias durante o regime militar não resultou em instituições mais eficientes e preparadas para lidar com cidadãos e com o combate à criminalidade. Seus principais efeitos foram a maior proximidade orgânica entre o Exército e as Polícias Militares, menor risco de seu uso contra o poder central ou contra outros estados, maior padronização e uniformização das diversas corporações. Nesse aspecto, os militares obtiveram um êxito histórico. Entretanto, ao envolver as polícias na repressão política desenfreada, ao fechar toda e qualquer possibilidade formal de questionamento das práticas policiais, e ao garantir a institucionalização de práticas clientelistas, o regime militar e a *ideologia de segurança nacional* prepararam um solo fértil para o exacerbamento dos vícios e falhas das polícias brasileiras.

Como saldo do período, restou uma polícia muito mais fechada, incapaz de lidar com a crítica e o controle externo da sociedade civil, marcada, cada vez mais, pelo estigma de violência, ineficiente para dar respostas ao aumento da criminalidade. Seus homens guardam consigo uma formação, dentro e fora dos quartéis, incompatível com idéias de participação política, igualdade e liberdade. Na corporação, convivem ainda com regulamentos antigos, regimes disciplinares distantes das garantias deferidas aos civis e com regras informais do jogo clientelista.

A redemocratização trouxe a exigência de novos paradigmas para segurança do país em que a defesa de direitos, da liberdade, o respeito à lei e à vida consubstancia-se na chamada *defesa da cidadania*. Nesse processo, envolver os organismos policiais depende da capacidade de compreender os pontos em que o velho sistema se revela. O clamor por mudanças, a crítica às condutas, leva aos policiais uma mensagem contraditória, em muitos pontos oposta aos princípios a eles ensinados. A análise das percepções dos policiais sobre a cidadania e sua defesa passa pela observação do processo de construção histórica das polícias militares, sua função e seus membros.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina de. A reconstrução do conceito liberal de cidadania: da cidadania moldada pela democracia à cidadania moldando a democracia. In:

CAMPUZANO, Afonso de Július *et al.* **O poder das metáforas** - Homenagem aos 35 anos de docência de Luis Alberto Warat. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

BICUDO, Hélio Pereira. **Segurança nacional ou submissão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira** - o Brasil republicano. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1978. t. III. v.2.

_____. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Brasília: UnB, 1981.

COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e Democracia. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victória (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

DOMINGOS NETO, Manuel. Sobre os fundamentos da guerra. **Encontro Anual da ANPOCS. XX**. Caxambu, MG, 1996.

_____. Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930). In: ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

_____. **L'Influence étrangère dans la modernization de l'armée brésilienne (1889-1930)**. These de Doctorat, Université de Paris, 1979

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. **Política e segurança**. São Paulo: Alfa-Omega, 1973.

_____. A força pública do estado de São Paulo. In: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira** - o Brasil republicano. 2. ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Difel, 1978. T. III. v. 2.

FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança**: cidadania e violência. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: Centro de Estudo da Cultura Contemporânea, 1985.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **O cidadão e o estado**. Fortaleza: Edições UFC, 1994.

HOLANDA, João Xavier de. **Polícia militar do Ceará** - origem, memória projeção. Fortaleza: Imprensa Oficial do Estado do Ceará, 1987. v. 1.

_____. **Polícia militar do Ceará** – origem, memória projeção. Fortaleza, [s.n.], 1995. v. 2.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política**: relações Estados Unidos/ América Latina. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de *et al.* **As forças armadas no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

_____. Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do General Geisel (1974-1979). In: ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

ROUQUIÉ, Alain (Coord.). **Os partidos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

SCHULZ, John. **O exército na política**: origens da intervenção militar (1850-1894). São Paulo: EDUSP, 1994.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

TREVISAN, Leonardo. **O que todo cidadão precisa saber sobre a instituição militar e o estado brasileiro**. São Paulo: Global, 1987.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro**. São Paulo: Global, 1985.