

Forças armadas e forças auxiliares no Brasil

PAULO HENRIQUE MATOS DE JESUS

RESUMO: Este artigo analisa o processo de transição do Estado de Segurança Nacional para o regime democrático no que se refere ao processo de inclusão dos princípios básicos da Segurança Pública na Constituição Federal de 1988. Qual o tratamento dado tanto à Polícia quanto ao Corpo de Bombeiros Militar em meio a tal processo e sua importância para a construção de uma possível identidade militar entre componentes das Forças auxiliares?

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Nacional. Segurança Pública. Polícia Militar. Corpo de Bombeiros.



Armed forces and auxiliary forces in Brazil

ABSTRACT: This article analyzes the process of transition from the State of National Security to the democratic regime regarding the process of including the basic principles of Public Security in the Federal Constitution of 1988. Which treatment was given to both the Police and the Military Fire Brigade throughout such process and its importance for the construction of a possible military identity between components of the auxiliary forces?

KEYWORDS: National Security. Public security. Military Police. Fire Department.

PAULO HENRIQUE MATOS DE JESUS

Doutorando em História e Conexões Atlânticas: culturas e poderes pelo Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Maranhão.

E-mail: pauloesquizo@gmail.com

RECEBIDO: 28/02/2022

APROVADO: 28/06/2022

1 Questões conceituais e debates historiográficos

O Golpe de 1964 marcou o início da implantação no Brasil de um Estado de Segurança Nacional, fundamentado no autoritarismo, que vigorou por 21 anos (1964 – 1985) e estruturou-se, entre outras coisas, com base na utilização de diversos mecanismos de repressão e subjugação da sociedade. A violência policial, a elaboração dos Atos Institucionais (AI), censura, intensa perseguição aos opositores, dadiadura, expurgos, cassação de mandatos, prisão, a criação dos Inquéritos Policiais Militares (IPM) e do Serviço Nacional de Informação (SNI), O Conselho de Segurança Nacional, a Constituição de 1967, a Lei de Segurança Nacional (LSN), instituída pelo Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967 e revisada pelo Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Mas também todo o arcabouço jurídico subsidiário, como por exemplo, o Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967 e o Decreto-Lei nº 667 de 2 de julho de 1969 que colocam o aparato policial sob controle do Exército.

Deve-se esclarecer que ao longo de diversos trechos deste artigo houve a opção pelo uso da terminologia “Estado de Segurança Nacional” (ALVES, 1985), por considerá-la mais adequada aos objetivos das reflexões propostas neste trabalho, na medida em que, seguindo o modelo das demais ditaduras sul-americanas, sustentava-se em três pilares: “A Doutrina de Segurança Nacional, o comprometimento em relação às diretrizes norte-americanas e uma política de combate à subversão comunista” (MELO, 2012, p. 48).

Não há nenhuma pretensão por parte deste artigo de aprofundar qualquer debate teórico-conceitual ou historiográfico em torno de qual a terminologia mais adequada para nomear a ruptura institucional perpetrada em 1964, violando a ordem minimamente democrática instituída desde 1946. Isso leva à opção pelo uso do termo Golpe de 1964. Todavia, a partir da apropriação da perspectiva analítica de Carlos Fico (2017), é importante pontuar alguns aspectos dessa discussão.

Assim, até a década de 1980, foram cientistas políticos os mais interessados em se debruçar e formular interpretações genéricas sobre a adoção latino-americana de governos de cunho militar. Visto que, tal discussão não apresentava interlocução, na

dimensão da pesquisa, com vestígios materiais, acabava por não despertar o interesse dos historiadores (FICO, 2017). “As informações disponíveis sobre a ditadura provinham da imprensa, de discursos oficiais e de depoimentos ou memórias: são recentes os trabalhos que têm acesso a grandes fundos documentais” (FICO, 2017, p. 7).

Em meio à ampliação das fontes disponíveis ocorre ao mesmo tempo o alargamento do volume de trabalhos com as mais variadas perspectivas analíticas e possibilidades elucidativas, levando, por vezes, a debates inflamados. Entre os debates mais acalorados está aquele marcado pelas críticas que os marxistas promovem aos, pejorativamente chamados, revisionistas (FICO, 2017). Um dos pontos principais de tais críticas se concentra em torno da caracterização de quem apoiou, consentiu e possibilitou a realização do golpe.

Desse modo, ao longo do seu artigo, Carlos Fico (2017) aparentemente tenta se equilibrar entre momentos de concordância com os marxistas e com os revisionistas. Ele ressalta que muitos importantes autores (historiadores, cientistas sociais, etc.) se equivocam em apontar de forma coletiva a participação e o apoio direto da sociedade tanto no golpe como na composição do governo ditatorial, ressaltando a necessidade de esclarecer que este apoio não foi dado pelo grosso da sociedade, mas por determinados segmentos.

Ainda segundo Fico (2017), na perspectiva da pesquisa histórica de cunho material, tal generalização é incorreta, apesar de ser intelectivamente um tanto insignificante. Todavia, a demarcação do caráter dos fatos da história política ocorre muito mais pelos agentes da ação social, arquitetos destes mesmos fatos, que por uma malha que os sustentam. Assim:

O golpe foi apoiado por muitos, mas a movimentação de tropas militares foi autorizada pelo governador Magalhães Pinto e, com a deliquescência do governo, o Congresso Nacional decretou a vacância do cargo de presidente da República: políticos, militares e parlamentares deram o golpe com o apoio, o entusiasmo ou para o gáudio ou desespero de muitos setores (FICO, 2017, p. 34).

Analisar com a perspectiva unilateral a ideia de apoio é bastante inconsistente. Se por um lado, é fato que o golpe foi apoiado por diversos políticos, empresários, Igreja Católica, imprensa, latifundiários e contou com a complacência da OAB. Por outro lado, na dimensão das campanhas públicas de opinião feitas à época, era demonstrativo de que havia uma ampla popularidade desfrutada pelo então presidente João Goulart. Ainda nesse sentido, era também evidente que a cúpula das Forças Armadas, já no poder, tinha a preocupação de preservar o apoio dos setores que foram essenciais por ocasião do Golpe de 1964 (FICO, 2017).

O Golpe de 1964, se insere na dimensão do enraizamento do Brasil na esfera de influência do capitalismo estadunidense, tendo como alvos não apenas o trabalhismo e o comunismo, mas também todos aquele que eram subjugados pelas contradições capitalistas, nesse caso o todo do proletariado, permitindo que, na perspectiva marxista, a estrutura estatal brasileira, anterior e posterior ao golpe, tivesse uma essência de classe. Significa, então, que o debate sobre o âmago de classe do Golpe de 1964 e da posterior estrutura estatal implantada é vazio. Visto que, tal âmago nunca estivera realmente sob ameaça. Portanto, Fico também considera infrutíferas as críticas feitas pelos marxistas aos revisionistas no que concerne a explicitar ou não o caráter de classe da ditadura que se instalava no Brasil:

O que temos, então? De um lado, Daniel afirma que o golpe e a ditadura receberam apoio de importantes setores da sociedade (como Fernando Henrique Cardoso, Décio Saes, René Armand Dreifuss e outros pesquisadores vêm dizendo desde os anos 1970); de outro, Marcelo Badaró sustenta que o golpe e a ditadura são vitórias da burguesia, como ninguém jamais negou. Realidades não contraditórias e consabidas (FICO, 2017, p. 35-36).

Assim, Fico (2017, p. 36) conclui: “Apesar de legítima, a questão me parece supérflua”. Ele lembra que Eric Hobsbawm escreveu, certa vez, que [...] “os historiadores profissionais produzem a matéria-prima para o uso ou abuso dos não”profissionais”. (FICO, 2017, p. 36). “Certamente não temos controle sobre os usos sociais que possam ser feitos sobre o conhecimento que produzimos.

Entretanto, temos toda a responsabilidade sobre a densidade teórica dos debates que propomos” (FICO, 2017, p. 36).

Com o Golpe de 1964, montou-se um conjunto de ideias e práticas cuja finalidade era a defesa do Estado e da ordem política e social chamada Segurança Nacional (FREIRE, 2009). Toda essa situação era potencializada no plano internacional pela Guerra Fria (1945 – 1989), cujo advento ressaltou o recurso ao combate efetivo e fulminante à “ameaça comunista” e tornou irrevogável o enfrentamento entre as duas superpotências. É a partir de então que os Estados Unidos passaram a ver a América Latina como região estratégica para a difusão dos projetos políticos e ideológicos de propagação do modelo de Segurança Nacional cujo pressuposto fundamental nesta região do mundo consistia no combate aos movimentos sociais protagonizados pela classe trabalhadora que despontavam como focos de desobediência popular (ALVES, 1985). A prioridade do Estado de Segurança Nacional seria o controle, perseguição e eliminação de todos aqueles que, de alguma maneira, representassem uma ameaça à “segurança interna” do país, tanto por suas ações quanto por sua maneira de pensar.

A perspectiva de “segurança interna” fundamentada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) compreendia que todas as manifestações (políticas, econômicas, artísticas, sociais etc.) divergentes do Estado de Segurança Nacional deveriam ser vistas como atos subversivos. Mas, ao mesmo tempo, de segurança pública, em uma perspectiva não ideológica. Dessa maneira, a atuação da Polícia Militar se fazia importantíssima, tanto na preservação dos interesses do Estado de Segurança Nacional, quanto na preservação da ordem pública (ALVES, 1985). Tais ações e pensamentos divergentes eram influenciados por um “inimigo externo”: o comunismo. Ainda que não o fossem eram tidos como se fossem. E que, sendo essa uma guerra invisível e não declarada, o “inimigo interno” estaria em todos os lugares sob todas as formas, dentro do território nacional. Diante desse quadro, todos os cidadãos se tornam suspeitos de compactuarem com o comunismo e seu projeto de poder. Na perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), a realidade social assume a configuração de uma guerra e em uma guerra ações excepcionais e, talvez, extremas se justificam, são toleradas e até necessárias (ANGELO, 2011).

O trabalho de produção do “inimigo interno” se processou a partir do Estado de Segurança Nacional que, além de desconstruir as bases fundamentais da soberania popular e da constitucionalidade desde o próprio ato golpista de 1964,¹ montou também um enorme arcabouço jurídico e institucional autoritário que viabilizasse no campo do Direito Penal a criminalização e o combate a todas as manifestações políticas “subversivas” oriundas da sociedade brasileira. Inúmeros movimentos sociais, entidades de classe e partidos políticos passaram a ser vistos à luz do Direito Penal como criminosas e passaram a ser tratadas como tais.

Visto que o processo de transição do Estado de Segurança Nacional para o regime democrático não se deu de maneira plena e completa, ele acabou permitindo a presença de diversos traços característicos da estrutura autoritária ditatorial que se espalharam por todos os níveis da sociedade brasileira, sobretudo no tocante ao âmbito da Segurança Pública e principalmente no que se refere à manutenção do controle jurídico-institucional da Polícia Militar pelo Exército e das práticas repressivas de preservação da “segurança interna” e combate ao “inimigo interno”, além da preservação da relação entre civis e militares. Nesse sentido, a pretensão deste trabalho é investigar de que maneira se deu o processo de transição do Estado de Segurança Nacional para o regime democrático no que se refere especificamente ao processo de inclusão dos princípios básicos da Segurança Pública na Constituição Federal de 1988 e qual o tratamento dado tanto à Polícia quanto ao Corpo de Bombeiros Militar.

2 Transição negociada

Sabendo que a transição se processou a partir de um grande acordo que reuniu tanto os próprios militares quanto setores políticos e da própria sociedade civil que sustentava ou se opunha à ditadura, considera-se que em 5 de outubro de 1988 foi promulgada

1 O Golpe de 1964 se reveste de ilegalidade, pois, o João Goulart havia sido alçado ao cargo de presidente da República conforme a normalidade dos trâmites constitucionais.

a nova Carta Constitucional que, entre suas novidades, descentralizou poderes, ampliou direitos civis e sociais, reforçou as instituições democráticas e substituiu o modelo de Segurança Nacional pelo de Segurança Pública. Porém, apesar desses avanços, diversos aspectos marcantes do Estado de Segurança Nacional continuavam presentes porque foram mantidas as “[...] cláusulas relacionadas com as forças armadas, policiais e bombeiros militares, sistema judiciário militar, e de segurança pública em geral” (ZAVERUCHA, 2005, p. 59).

Fazendo um balanço da trajetória constitucional do termo Segurança Pública é perceptível que até a Constituição de 1934 se utilizava a terminologia “Segurança Interna” com o propósito de cuidar da manutenção da “ordem pública”. Somente com a Constituição de 1937 é que ocorre a mudança para Segurança Pública, entretanto, segue com a mesma conotação e sem atribuir a nenhuma força policial específica o desempenho das funções de Segurança Pública. Seguidamente teremos na Constituição de 1967 a definição e as atribuições específicas da polícia regulamentadas, mas retoma o conceito de “Segurança Interna”. É na Constituição de 1988 que a terminologia Segurança Pública volta a ser utilizada e desta vez em um capítulo próprio (Capítulo III), contendo a definição, subordinação e as atribuições das Polícias Cíveis, Militares e do Corpo de Bombeiros Militar. Todavia, a Constituição de 1988 apenas apresenta quais instituições compõem o aparato de Segurança Pública, sem propor um conceito para Segurança Pública (LIMA, 2011), preocupa-se em afastar o país da Doutrina de Segurança Nacional e sua ideia de “Segurança Interna”. Por outro lado, preserva princípios seus basilares: a narrativa da “guerra” e a repressão ao “inimigo interno”. Isto permite afirmar que o conceito de Segurança Pública ainda está em construção no Brasil, pois o país ainda não conseguiu se libertar até os dias de hoje dos velhos modelos de Segurança que vêm sendo pensados e praticados há décadas, apesar de alguns esforços pontuais.

Com o início dos trabalhos do Congresso Constituinte, os militares perceberam o quanto seria importante garantir a preservação dos seus interesses e logo “infiltraram” alguns oficiais nas comissões e subcomissões com o intuito de “fazer pressão” junto aos constituintes. A elaboração da Carta Constitucional foi feita por

[...] oito grandes comissões e várias subcomissões, além da Comissão de Sistematização, criada para organizar os relatórios finais das oito comissões. O presidente desta comissão foi o deputado Bernardo Cabral, conhecido por seu trânsito nas hostes militares, e que viria a ser o ministro da Justiça do governo Collor. A Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições se encarregou dos capítulos ligados às Forças Armadas e à segurança pública. Era presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva, que serviu como ministro nos governos dos generais Costa e Silva, Médici e Figueiredo. Foi um dos signatários, em 1968, do Ato Institucional no 5 que fechou o Congresso, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história brasileira (ZAVERUCHA, 2005, p. 59).

Ricardo Fiuza, então deputado federal pelo Partido da Frente Liberal pelo estado do Ceará, teve sua trajetória política ligada ao Estado de Segurança Nacional e foi o relator e grande articulador da manutenção do controle do Exército sobre as Polícias e Corpo de Bombeiros Militares na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições (Comissão IV). Todos os seus esforços foram no intuito de preservar, conforme os princípios legais vigentes desde 1967, a possibilidade de atuação das Polícias e Corpo de Bombeiros militares como instrumentos que poderiam ser utilizados na preservação da “segurança interna” e na “segurança externa”, sempre com a alegação de que a criminalidade e as contestações à ordem social, além de continuarem presentes e se constituíssem em ameaças constantes, ainda cresciam em níveis alarmantes. Além dos enormes custos que a criação de outra força militarizada com as atribuições acima citadas causaria ao erário público (BRASIL, 1987).

Ademais, as pressões sobre a Subcomissão IVb não eram exercidas somente pelo Exército, mas também pelos “[...] policiais militares e delegados de polícia. Estas três corporações atuaram de maneira muito ativa na Constituinte no sentido de preservarem suas atribuições e garantias” (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES,

2009, p. 141). Com o propósito de dar aos trabalhos da Subcomissão IVb ares de aparente debate democrático houve a realização de 8 audiências públicas que contaram com a participação de:

[...] 22 convidados, 4 dos quais policiais militares; 4 da Escola Superior de Guerra (ESG); 5 oficiais das Forças Armadas; 3 profissionais da Polícia Federal; 1 delegado de polícia; 1 oficial do Corpo de Bombeiros; 2 integrantes do CSN, 1 professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 141).

É importante notar que desses 22 convidados apenas três foram contrários à manutenção da Polícia Militar sob o controle do Exército chegando a propor iniciativas embrionárias de desmilitarização da polícia,² enquanto a maioria esmagadora representava interesses corporativistas, sobretudo dos segmentos que durante a vigência do Estado de Segurança Nacional mantiveram relações mais estreitas com os pressupostos da Doutrina de Segurança Nacional. Se os setores mais conservadores do Congresso Constituinte não se furtavam de discutir sobre a Segurança Pública, esse mesmo ímpeto não era percebido entre os intelectuais, tampouco entre os constituintes (1986-1987) mais progressistas. Para estes setores progressistas o tema se revelava ainda bastante indigesto e se limitava ao campo das propostas meramente formais como a concepção de um modelo de Segurança Pública desvinculado ou avesso ao de Segurança Nacional, cujo principal propósito era a:

[...] tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Na prática, pouco [alterava] a estrutura normativa e burocrática responsável por mediar e solucionar conflitos (LIMA, 2011, p. 29, grifo do autor).

2 Já àquela época houve interpretações equivocadas do conceito de “polícia desmilitarizada”. Tanto segmentos conservadores quanto progressistas associavam a desmilitarização da polícia à sua pura e simples extinção. Entretanto, desmilitarizar significa basicamente dar fim à formação dos policiais militares com base na narrativa da guerra e do combate e extermínio ao “inimigo interno”.

3 A constituição “cidadã”

Portanto, ao término dos trabalhos do Congresso Constituinte e promulgada a Constituição de 1988, a conclusão que pode ser feita é a de que, em linhas mais amplas e apesar da introdução do conceito de Segurança Pública, permanecia avigência de práticas fundamentadas nos princípios da “segurança interna”, de uma guerra constante, no combate e extermínio ao “inimigo interno”, consagrados pela Doutrina de Segurança Nacional presentes na Constituição de 1967.

Assim, a Constituição de 1988 limita e consagra as discussões sobre Segurança Pública ao espaço exclusivo do campo jurídico e meramente policial, ou seja, exclui, minimiza e menospreza a importância da participação da sociedade e dos demais segmentos das Ciências Humanas e Sociais. Além disso, essa visão essencialmente jurídica e policialesca acaba possibilitando, vez por outra, a emergência de uma série de medidas extremas de supressão de direitos com vistas a atender ao clamor popular diante de eventos criminosos de grande repercussão midiática. Tais medidas extremas são chamadas de “legislação do pânico” (LIMA, 2011, p. 30). Sob o ponto de vista dos interesses mais especificamente voltados para esse trabalho, a atenção agora será simples extinção. Entretanto, desmilitarizar significa basicamente dar fim à formação dos policiais militares com base na narrativa da guerra e do combate e extermínio ao “inimigo interno”.

A primeira vinculação constitucional da Polícia Militar ao Exército ocorre ainda em 1934, durante a Era Vargas. A mencionada vinculação estava prevista no Título VI da referida Constituição, nomeado “Da Segurança Nacional”, no art. 167, cujo dispositivo afirmava que: “As Polícias Militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União” (BRASIL, 1934, [s.p.]). Como justificativa para promover a vinculação pela Constituição de 1934 da Polícia Militar ao Exército foi utilizada a necessidade de proteger a União dos ímpetos rebeldes dos estados brasileiros devido a seu enorme aparato bélico (especialmente os mais ricos). Ímpetos estes que tanto incomodaram o Governo Federal durante a República Velha (BRASIL, 1987). Daí a necessidade,

segundo argumentos mais conservadores, de preservar o direito do Governo Federal de prescrever e deliberar sobre a estrutura e o funcionamento da Polícia Militar e garantir a prerrogativa da União de mobilizá-la e convocá-la contingentemente.

A partir de então, este vínculo esteve presente em todas as cartas constitucionais, porém, com a Constituição de 1967 tal vínculo se consagra e, em 1988, quando muitos acreditavam que ele se extinguiria em virtude do clima de otimismo democrático que pairava no horizonte brasileiro, eis que a nova Constituição preserva o controle do Exército sobre a Polícia e do Corpo de Bombeiros Militar, consagrando constitucionalmente a intenção continuísta, pelo menos no campo da Segurança, do processo de transição do autoritarismo para a democracia e consagrando em seu art. 144, § 6º que: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 2016, p.91).

Tanto intelectuais, quanto constituintes (1986-1987) mais progressistas se furtavam a ver a Segurança Pública a partir de iniciativas voltadas para a ampla discussão entre o Estado e os mais diversos segmentos da sociedade (entidades civis e de classe, pesquisadores das Ciências Humanas e Sociais e população em geral), permitindo olhares apenas de cunho jurídico e policial que levam a considerar o debate sobre Aparatos de Policiamento e Segurança pública monopólio dos operadores do Direito e das Forças de Segurança do Estado, que se estendem até hoje. Além disso, o vínculo entre a Polícia e o Corpo de Bombeiros Militar também passou ao largo das discussões desses mesmos sujeitos ditos progressistas, possibilitando aos segmentos mais conservadores do Congresso Constituinte atuarem praticamente sem sofrerem resistência.

Ricardo Fiuza, relator da Subcomissão IVb, além de defender a necessidade de manutenção da estrutura militarizada da Polícia em virtude da “tradição” e como forma de economizar recursos (como já foi dito anteriormente), também defendia que a militarização seria fundamental para o próprio exercício das funções desempenhadas por policiais e bombeiros militares.

Para manter a operacionalidade de serviços executados normalmente em situações adversas e de grande risco, exige-se dos integrantes das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, disciplina rígida, hierarquia forte, além de condicionamento físico e psicológico, que somente o estatuto administrativo militar pode proporcionar, sendo perigoso e insensato manter seus integrantes ao estatuto comum do funcionário público civil (BRASIL, 1987, p. 30).

Por outro lado, a estrutura militarizada da Polícia e seu controle por parte do Exército são hoje objetos de crítica por parte de diversos intelectuais, como Jorge Zaverucha, por exemplo, para quem a Polícia militar é estranha ao ambiente democrático. Nas palavras do mencionado autor:

O fato de forças policiais serem auxiliares do Exército é algo comum em regimes autoritários. Nas democracias [...] somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempo de paz, o Exército é que se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais. As democracias passam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas (ZAVERUCHA, 2005, p. 69).

Ele também confirma a incapacidade dos constituintes (1986-1987) em enfrentar a permanência da vinculação da Polícia e do Corpo de Bombeiros Militar ao Exército:

[...] nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém findo e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia – Polícia Militar – e defesa civil – Corpo de Bombeiros –, ao lado das Polícias Cívicas. As polícias continuaram constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão (ZAVERUCHA, 2005, p. 72-73).

Com a promulgação da Constituição de 1988, saltou aos olhos a duplicidade de comando das forças policiais e dos bombeiros militares presentes no art. 22, XXI, segundo o qual é competência exclusiva do Governo Federal decidir sobre as “[...] normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e

mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” (BRASIL, 2016, p. 28) e no art. 144, § 6º, que além de subordinar a Polícia e o Corpo de Bombeiros Militar ao Exército também determina que: “Subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 2016, p.91). O que é possível perceber ao se observarem os referidos artigos é que a Constituição de 1988 “*dá com uma mão e toma com a outra*”, porque insinua certo controle civil sobre polícias militares e bombeiros militares, mas ao mesmo tempo, limita esse controle apenas a alguns itens. O artigo 144, § 6º subordina a Polícia militar e o Corpo de Bombeiros Militares ao controle dos Governadores dos Estados, dando-lhes a incumbência do pagamento do salário e nomeação da tropa e do comandante da corporação, mas deixando claro sempre a condição de vínculo com o Exército (Força Militar Federal). O art. 22, XXI, é claro ao afirmar a exclusividade da União de decidir como, quando e sob que circunstâncias a Polícia e o Corpo de Bombeiros militares serão convocados para atuar como forças auxiliares do Exército, além de definir qual a organização do efetivo e o tipo de armamento a ser utilizado (BRASIL, 2016). Essa contradição presente na Constituição de 1988 provoca um desequilíbrio em favor da União:

Ambos os artigos terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. Os governadores ficam com o ônus de pagar os salários, sem, todavia, poderem decidir qual tipo de armamento deve ser comprado, como as tropas devem ser alinhadas, ou onde devem ser construídos novos quartéis.[...]. O tipo de armamento, a localização dos quartéis, o adestramento das tropas e a coordenação das PMs continuam sob o controle da IGPM que, a partir da Constituição de 1988, perdeu o controle sobre a instrução das PMs. Emenda Constitucional apresentada, em setembro de 1997, logo após as greves das PMs, por FHC ao Congresso sugeriu a volta deste controle para as mãos do Exército. (ZAUERUCHA, 2005, p. 69-70).

Outro aspecto importante e emblemático a ser destacado na Constituição de 1988 foi a inclusão das Forças Armadas (Capítulo II; Das Forças Armadas) e a Segurança Pública (Capítulo II; Da

Segurança Pública) no mesmo item (Título V; Da Defesa do Estado e das Instituições). Fica claro que a Constituição entende o aparato policial, sobretudo a Polícia Militar, não por equívoco ou “inocência”, mas por convicção, como um organismo cuja função primordial é a preservação da segurança do Estado e não a defesa da garantia dos direitos dos cidadãos (ZAUERBUCH, 2005).

Dessa maneira, a permanência na Constituição de 1988 das estruturas essenciais do período anterior possibilitou no âmbito da Segurança Pública, em geral, e da Polícia Militar em especial, a utilização de práticas completamente contrárias aos princípios mais essenciais do Estado Democrático de Direito. Entre elas, a manutenção de uma “*cultura policial militar*” muito mais preocupada com “a guerra” e o combate ao “inimigo interno” que com a preservação e garantia dos direitos individuais dos cidadãos e coletivos da sociedade (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009). A naturalização dessa perspectiva de policiamento permaneceu intacta praticamente ao longo de toda primeira década logo após a promulgação da Constituição de 1988. Ao passo que as taxas de violência de criminalidade cresciam cada vez mais e isso era usado como argumento para a intensificação das medidas penais mais violentas por parte do Estado (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016).

Entretanto, e até paradoxalmente, a Constituição de 1988 mesmo mantendo elementos policiais caracteristicamente autoritários e apesar das pressões populares por medidas mais violentas por parte do Estado, possibilitou a ampliação das discussões sobre os direitos humanos e o crime passou ser visto em uma nova dimensão: de cunho social. Não havia mais espaços para análises positivistas que viam um criminoso como portador de uma patologia, toda e qualquer discussão sobre a criminalidade deveria vir acompanhada de preocupações relacionadas a suas raízes sociológicas (PEDROSO, 2005).

4 Militares estaduais

A título de breve introdução deste item é necessário apontar a importância da análise da “cultura profissional” (MONJARDET, 2012, p. 152) para qualquer estudo sobre a polícia e seus

integrantes. A ausência dessa análise corresponderia a uma lacuna na pesquisa e poderia ocorrer que:

[...] no processo de interpretação de seus dados, o pesquisador se encontrasse confrontado com a necessária consideração de uma 'variável' imprevista, ou subestimada no protocolo de pesquisa, que por conseguinte convém designar-se sob o termo 'cultura profissional', e à qual será referido, como princípio explicativo das condutas, o que parece escapar à lógica organizacional. (MONJARDET, 2012, p. 162).

Conforme o artigo 2º, § 1º da LEI Nº 6.513, de 30 de novembro de 1995, os policiais e bombeiros militares são servidores públicos militares estaduais, também chamados militares estaduais (MARANHÃO, 1995), subordinados aos Governadores dos Estados que, por sua vez, são encarregados da realização de concurso, nomeação do efetivo, do comandante geral e do pagamento do salário. Ao mesmo tempo, é exclusividade da União definir como, quando e sob quais condições a Polícia e o Corpo de Bombeiros Militar serão requisitados para atuar como forças auxiliares do Exército, definindo também como a tropa será organizada e o tipo de armamento a ser utilizado.

Além da formação e da postura militarizada, os militares estaduais também estão submetidos aos princípios da hierarquia e disciplina oriundos do Exército, definidos pelo Regulamento Disciplinar do Exército (RDE) e que fundamentam todas as suas ações institucionais. No caso específico da Polícia e do Corpo de Bombeiros Militares do Maranhão, os princípios anteriormente citados estão definidos na Lei Nº 6.513 de 30 de novembro de 1995, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Maranhão. O Art. 17 do referido estatuto trata a hierarquia como uma cadeia de poder existente dentro da Polícia (e do Corpo de Bombeiros Militar) que deve ser seguida tanto por aqueles que estão na ativa quanto os inativos.³ A disciplina, por sua

3 Ativos são aqueles que desempenham suas atividades profissionais militares normalmente. Inativos são os que estão na reserva remunerada (sem desempenhar atividades profissionais militares, mas sujeitos à convocação)

vez, consiste no rigoroso respeito a todos os institutos que norteiam a instituição policial-militar e que é essencial para o bom funcionamento da própria instituição (MARANHÃO, 1995).

É possível notar que há por parte da Polícia e do Corpo de Bombeiros Militar a preocupação de buscar para si um comportamento sempre harmonioso e coeso que vise demonstrar o maior grau de moralidade e importância da vida militar em comparação com a civil. Toda essa preocupação com a harmonia e coesão se apresenta em outros aspectos da vida dos militares estaduais, como por exemplo, no:

[...] comportamento próprio, no jeito de falar, na postura ao conversar, no caminhar, no parar; no gesto da continência; nas insígnias, no uniforme e seus adereços, que são fortes elementos da cultura militar que interferem decisivamente no comportamento individual e coletivo (REIS, 2013, p. 16).

Nesse sentido, é notório que a obediência atinge todos os níveis da cadeia hierárquica dentro da Polícia e do Corpo de Bombeiros Militar. As determinações impostas pelo superior hierárquico devem ser imediatamente obedecidas, mesmo que não estejam relacionadas à atividade policial. Entretanto, costumeiramente tais relações hierárquicas se confundem com agressividade e autoritarismo, extrapolando os limites dos quartéis. Desse modo, a hierarquia, que deveria ser vista como característica da harmonia, correção e um diferencial positivo das instituições policiais militares, torna-se, para muitos, objeto de subjugação e até de humilhação que se expande para a vida familiar dos militares estaduais.

A observação mais atenta da rotina da Polícia Militar e de seus integrantes permite perceber a existência de comportamentos que representam os interesses da coletividade e, dessa maneira, os policiais militares acabam por desenvolver prerrogativas e práticas próprias que se fortalecem na convivência diária entre eles, compondo e reificando sua “cultura profissional” (MONJARDET, 2012, p. 152).

e os reformados, também chamados aposentados, que não podem mais ser convocados.

De acordo com os estudos sobre o trabalho policial realizados por Marcos Bretas nos anos de 1999 e 2008, há quem afirme que ele:

[...] aponta um conjunto de características da cultura policial, como a presença do perigo e da autoridade como elementos permanentes; a posição social dos policiais numa zona de ambiguidade, na qual eles são ao mesmo tempo protetor e repressor, temido e desejado; a existência de uma forte solidariedade interna, decorrente da administração conjunta de situações de perigo; uma ênfase dos policiais nos aspectos negativos da existência humana – a imagem que o policial conserva da natureza humana é extremamente depreciativa, e, em segunda instância, desiludida ou cínica; o uso da força sem remorso; e, a visão da arma como instrumento de respeito, de autoridade (DIÓGENES, 2011, p. 16).

Norbert Elias (1997) destaca a importância da assimilação das práticas e posturas da aristocracia – às quais ele chama “*ethos guerreiro*” – por parte da burguesia expoente no processo de ascensão da Alemanha ao *status* de grande potência no período pós 1871, provocando significativas transformações nos procedimentos e preceitos dos alemães. Desta maneira, o *ethos* se constituiu em formas específicas de ver as coisas e se relacionar com elas a partir da ideia da superioridade dos mais fortes e favorecendo a desigualdade. São princípios próprios que diferenciam determinada sociedade das demais sociedades. Para ele:

[...] ocorreu uma notável mudança nas atitudes e códigos de comportamento desubstanciais segmentos da alta burguesia alemã [...]. O componente idealista da tradição cultural burguesa alemã, que ainda era dominante no final do século XVIII, e que frequentemente andou de mãos dadas com uma atitude anticortesã e antiaristocrática, começou declinando. Pelo menos, só continuou predominando em círculos limitados. Em seu lugar, ocorreu em outros segmentos da burguesia, sobretudo no alto funcionalismo civil e em todo o mundo acadêmico, a adoção de valores aristocráticos, a saber, os valores de uma classe com uma forte tradição guerreira e que estava orientada para a política das

relações internacionais. Por outras palavras, setores da classe média alemã foram absorvidos pelos estratos superiores da sociedade e adotaram destes o *ethos* guerreiro. (ELIAS, 1997, p. 167).

Mais adiante é indicado que o *ethos* pode ser desenvolvido e encorajado, servindo como condutor de um corpo social, povo ou nação rumo a ideais ou projetos pré-estabelecidos. Tal raciocínio fica claro quando Elias explica o processo de reutilização e assimilação por parte dos setores expoentes da burguesia dos códigos, normas e valores militares aristocráticos (coragem, obediência, honra, disciplina, responsabilidade e lealdade), cuja introjeção se dava por herança familiar. Segundo ele os setores mais expoentes dessa burguesia utilizam-se desses valores de forma mais meticulosa (ELIAS, 1997).

Ademais, essa forma mais consciente de utilização dos preceitos militares aristocráticos pela burguesia expoente voltava-se, inclusive, para estabelecer regras de comportamento nas relações entre patrões e empregados:

[...] o vocabulário tinha uma ressonância militar. Palavras-chaves, como ‘disciplina’ e ‘honra’, que tinham um papel de relevo no código militar, também são encontradas no código que governa as relações entre patrões e trabalhadores. Mas, no decorrer de sua transformação em classe e função, tais símbolos de uma tradição aceite converteram-se em símbolos de princípios refletidos, meios de explícita argumentação ideológica. (ELIAS, 1997, p. 188).

Lançando um olhar a respeito da influência do “*ethos militar*” – típico do Exército – sobre o comportamento e a atuação da Polícia Militar, Kant de Lima (2003) observa que essa influência é incompatível com as exigências impostas pela ordem democrática e pelos princípios básicos das liberdades individuais dos cidadãos e coletivas da sociedade, bem como estimula formas repressivas de preservação da ordem pública. Portanto, tal incompatibilidade se manifesta a partir do momento em que a função de mediadora dos antagonismos coletivos, que deveria ser desempenhada pela Polícia Militar, se confronta com sua formação militar, baseada na destruição do inimigo.

Em artigo, Jean-Paul Brodeur (2004) também discorre sobre o *ethos*. Tomando como base a ideia segundo a qual o *ethos* da Polícia Militar, que ele chama de “militarizada”, é um meio termo entre o “*ethos militar*” e “*ethos policial*”. Brodeur (2004) utiliza a denominação “polícia militarizada” para identificar o modelo híbrido de polícia surgido a partir da interação entre o militarismo por excelência – do Exército – e a Polícia Civil. Para o autor, a Polícia Civil ou desmilitarizada desfruta do direito exclusivo sobre o uso da força, o que lhe favorece no enfretamento daqueles contra os quais ela fará uso dessa mesma força e por isso, então, a necessidade do seu uso moderado.

Portanto, para Brodeur (2004), o “*ethos policial*” é do uso mínimo da força, apesar de vez por outra ser subvertido por episódios de uso desproporcional da violência e nesse sentido extrapolando os limites da legitimidade e da própria legalidade. Em contrapartida, o Exército, cujo *ethos* é visto por Brodeur (2004) como verdadeiramente militar, é de uso máximo da força porque seu propósito é a eliminação total do inimigo como única possibilidade de obter vitória total sobre ele. Na fronteira e como resultado da mistura entre o “*ethos policial*” (utilização de força mínima) e o “*ethos militar*” (utilização da força máxima) se situa um *ethos* intermediário ou mestiço que ao mesmo tempo internaliza o “*ethos militar*” e atua com o dever de usar moderadamente a força como dita o “*ethos policial*”. Portanto, é nessa condição limítrofe e às vezes conflitante que se encontra a Polícia Militar, cujo *ethos* se inclina muito mais comumente em direção ao “*ethos militar*” e isto é claramente perceptível quando em ocasiões não raras ela utiliza de maneira desmedida os aparatos policiais, ultrapassando os limites do uso moderado da força e utilizando não apenas a narrativa da guerra, típica do “*ethos militar*”, mas também as estratégias de extermínio e subjugação do inimigo (BRODEUR, 2004).

5 Considerações finais

Deste modo, as políticas públicas de Segurança Pública precisavam se adequar a essas discussões e a Polícia Militar, que atua(va) diretamente no combate à criminalidade, precisava aderir de

alguma maneira a esse novo cenário de observação da criminalidade por uma perspectiva mais social. O policiamento militar, além de repressivo deveria ser preventivo.

Nesse sentido, ainda que de forma bastante tímida e sob as pressões advindas da grande comoção popular decorrente do “sequestro do ônibus 174”,⁴ houve a divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública, no ano de 2001, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, o Plano Nacional de Segurança Pública, bem como os demais programas elaborados posteriormente, esbarrava na falta de clareza quanto aos procedimentos a serem adotados no sentido de reduzir a violência e a criminalidade, na falta de apoio político até mesmo por parte dos partidos da base governamental e nos interesses corporativos das instituições policiais civis e militares.

Perpassa, portanto, por este trabalho, o tema da desmilitarização da polícia, que sempre estará em voga e divide pontos de vista. Para a maioria dos estudiosos do campo mais progressista, a desmilitarização é algo urgente para maior eficiência das políticas públicas de segurança. De tal modo, considera-se relevante, ainda que de forma breve e até introdutória, algumas observações sobre este assunto.

Primeiro é necessário compreender que o problema não é necessariamente a existência de uma polícia militarizada – mesmo porque o Brasil não é o único país no mundo com uma polícia militarizada –, mas de todo um modelo de segurança pública pensado, gestado e aplicado a partir de princípios militarizados. Tomando como fundamento esse olhar, considera-se de forma bastante assertiva que em primeiro lugar é fundamental compreender que é de suma prioridade retirar do Exército o controle sobre as polícias militares. O treinamento e o aprendizado de táticas de combate voltadas para a guerra, a utilização de estratégias de espionagem e contraespionagem, de informação e contrainformação e a busca constante por um “inimigo interno” fazem do modelo de policiamento militarizado brasileiro um redundante fracasso.

4 Em 12 de junho de 2001, passageiros de um ônibus, na cidade do Rio de Janeiro, foram feitos reféns por 5 horas. Uma mulher grávida foi morta pela Polícia e o sequestrador, também. Tudo foi transmitido ao vivo para todo o Brasil

Deste modo, a Polícia Militar é uma instituição híbrida que, mesmo tendo formação e instrução militarizada, não é militar. E, portanto, não é dotada do “*ethos militar*” propriamente dito, mas tendo desempenhado atividade civil ainda que sem receber formação e instrução civil, desenvolveu um “*ethos policial militar*” (DIÓGENES, 2011, grifo nosso). Desta forma, compreende-se que a polícia não deveria receber treinamento nem instrução para a guerra, mas para a garantia dos direitos individuais dos cidadãos e coletivos da sociedade.

A crítica a esse modelo de polícia militarizada segue com outros autores:

[...] a atividade policial, em uma sociedade democrática, deveria ter caráter civil. Não somente porque não se deve imiscuir defesa do Estado e proteção do cidadão, mas devido à própria lógica militar, inadequada para atividades relacionadas à prevenção da violência e da criminalidade. O policial que age na rua deve ter consciência de sua função preventiva e deve ter iniciativa, e não somente dever disciplina e obediência a um superior. A sua atuação não deve estar fundamentada em princípios bélicos, ligados à lógica de guerra e de combate ao inimigo, mas na proteção aos cidadãos de maneira democrática e equitativa. A atividade de policiamento seria, portanto, eminentemente civil, porque a polícia tem que prestar serviço público para o cidadão. O foco de sua atuação deve ser a proteção do cidadão, e não o combate ao inimigo. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 152).

Assim, desmilitarizar não significa acabar com a polícia, mas dotá-la de uma formação que a torne de fato um instrumento democrático de defesa dos cidadãos e da cidadania. Ao mesmo tempo seu efetivo será composto por homens e mulheres com todas as garantias e direitos que os demais cidadãos possuem em uma ordem verdadeiramente democrática.

Desta forma, as corporações militares estaduais são instituições que ao mesmo tempo são campos de intensas disputas de poder internas pelo seu controle e de atribuições explicitamente políticas. Não no sentido restrito da luta partidária, mas ao exercer

a atividade de manutenção da ordem pública e controle social elas assumem papel político. Tais atribuições são sempre apropriadas pelos discursos conservadores como forma de adotar práticas de policiamento cada vez mais repressivas e violentas.

Por sua vez, estudiosos mais progressistas buscam a elaboração de filosofias de policiamento mais próximas da sociedade e com um perfil mais cidadão e democrático (REINER, 2004). E pelos militares estaduais que se enxergam e buscam ser vistos muito mais que parte do aparelho repressor do Estado, mas como trabalhadores dotados de direitos que possuem suas idiossincrasias, dramas, angústias, frustrações, cultura e “*ethos*” histórica e sociologicamente construídos e localizados na fronteira entre o estrito cumprimento do dever legal estabelecido em uma ordem democrática e as formas discriminatórias e preconceituosas com que eles e elas enxergam a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. H. M. **Estado e oposição no Brasil: 1964-1984**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ANGELO, V. A. de. **Ditadura militar, esquerda armada e memória social no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – SP, 2011.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro: [s.n.], 1934.

BRASIL. Comissão de Organização Eleitoral e Partidária e Garantia das Instituições; Subcomissão de Defesa do Estado. **Relatório**. Brasília-DF: Senado Federal, 1987.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 2016.

BRODEUR, J. P. Por uma sociologia da força pública: considerações sobre a força policial e militar. **Caderno CRH**, v. 17, n. 42, p. 481-489, 2004.

DIÓGENES, J. L. S. **Ethos policial militar: entre a estrutura da PM e a ação de seus agentes**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

ELIAS, N. **Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

FICO, C. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas.

Revista Tempo e Argumento, v. 9, n. 20, p. 5 □ 74, 2017.

FONTOURA, N. de O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R. I. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. **Ipea, Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009.

FREIRE, M. D. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, a. 3, n. 5, p. 49-58, 2009.

LIMA, K. de. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 41, p. 241- 256, 2003.

LIMA, R. S. de. **Entre palavras e números: violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, R. S.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, 2016.

MARANHÃO. **Lei Nº 6.513, de 30 de novembro de 1995**. Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Maranhão. São Luís: [s.n.], 1995.

MELO, D. B. Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. **Espaço Plural**, v. 13, n. 27, p. 39-53, 2012.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

PEDROSO, R. C. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp/LEI, 2005.

REINER, R. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

REIS, J. F. G. **Policiais militares e política: as associações representativas e suas lutas sociais**. Dissertação (Mestrado em Defesa Social e Mediação de Conflitos) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

ZAUERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005.