

# Forças armadas e policiamento

## Jacqueline de Oliveira Muniz e Domício Proença Júnior

*Jacqueline Muniz, mestre em Antropologia Social e doutora em Ciência Política, é atualmente professora adjunta do Mestrado em Direito da Universidade Candido Mendes. Foi diretora do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública – na Senasp do Ministério da Justiça (2003); coordenadora setorial de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos (2002) e diretora da Secretaria de Segurança Pública (1999) do Estado do Rio de Janeiro. ✉ jajamuniz@uol.com.br*

*Domício Proença Júnior, doutor em Ciências (D.Sc.) em Estudos Estratégicos, é professor do Programa de Engenharia de Produção do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa na UFRJ, membro do International Institute for Strategic Studies (IISS, Londres) e da International Association of Chiefs of Police (IACP). ✉ domicio@centroin.com.br*

### Resumo

*Este ensaio focaliza duas questões sobre o uso das Forças Armadas no policiamento: “As Forças Armadas devem ser usadas na segurança pública?” e “Quais são as conseqüências desse uso?”. A estas se acrescenta ainda uma terceira questão — “E daí?” —, que permite a consideração do uso interno das Forças Armadas e do uso externo das polícias, da duplicação das capacitações militares e policiais, da disponibilização de todos os recursos necessários às polícias para prescindir das Forças Armadas e da normatização da sua ação no policiamento. O ensaio tem como questão central o mandato policial e suas implicações em termos conceituais, políticos, legais e organizacionais.*

### Palavras-Chave

*Segurança Pública, Forças Armadas, Polícia, Brasil.*

Qual seja, ou deva ser, o papel das forças armadas na segurança pública brasileira, ele tem permanecido numa espécie de limbo. Isso tem possibilitado toda sorte de ruídos na compreensão das composições do policiamento público, dos seus propósitos e formas de emprego nas sociedades democráticas. *De jure*, a destinação constitucional do artigo 142 da Constituição franqueia a ação das Forças Armadas na “garantia da lei e da ordem” — “GLO”, no jargão militar — por iniciativa dos poderes constitucionais. Essa autorização se confronta com a prática de arranjos políticos, expedientes entre estados e União numa ampla variedade de circunstâncias. De facto, pode-se elencar algumas dezenas de ocasiões em que as Forças Armadas e, por razões razoavelmente evidentes, o Exército brasileiro foram utilizados para substituir, complementar ou suplementar a ação policial.

Este ensaio busca dar conta de duas questões que ambicionam circunscrever a questão de forma exaustiva — “As Forças Armadas devem ser usadas na segurança pública?” e “Quais são as conseqüências desse uso?” —, às quais se acrescenta ainda, com amplo ganho, uma terceira: “E daí?”.

## 1. As Forças Armadas devem ser usadas na segurança pública?

“Claro, sempre que necessário” — essa é a resposta política simples e direta que, por isso

mesmo, serve de parâmetro para o debate e para a formulação de políticas públicas. Não há outra resposta conseqüente possível que não se arrisque a cair numa perspectiva fundamentalista da segurança pública e da defesa nacional. Qualquer outra resposta conflita com a realidade, aliena-se das evidências históricas.

É uma marca do nosso tempo que respostas simples necessitem de qualificativos e explicações. Desse modo, é oportuno iniciar pela afirmativa de que esta é a resposta mais abrangente e desafiante, para todas as questões que se possam colocar quanto à ação das Forças Armadas no provimento da segurança pública.

O uso doméstico das Forças Armadas para respaldar a paz social e as leis sobre a população de que se originam dá conta de todas as circunstâncias nas quais elas fazem policiamento. Qualquer outro policiamento é de fato provisorial ou colateral diante dessa tarefa doméstica. Não esperamos que esta afirmação baste por si mesma e por isso é de alguma utilidade demonstrá-la.

Desde logo, todas as aplicações das Forças Armadas no policiamento em contextos *inter-polity* (internacionais, no uso corrente atual), tais como contra o terrorismo, contra o crime organizado, nas operações de paz etc., podem ser reveladas como variações do seu uso doméstico. Seus contextos específicos são

menos problemáticos do que este uso, ainda que ocasionalmente tenham que dar conta de dinâmicas pontuais complexas ou de oponentes desafiantes. Mas o uso para fazer valer a paz, ou as “leis” da ONU, ou de outro organismo internacional, é um uso externo no qual a presença militar não causa surpresa. Quem mais poderia exercer tal policiamento onde não existe uma soberania estabelecida, mas apenas o acordo político internacional? Note-se que todo tipo de “constabularidade” das forças armadas em terra, mar ou ar, que provê atividades de policiamento em fronteiras ou, por tratado, em áreas internacionais, se encontra incluída nesta consideração. O mesmo se pode dizer de todos os arranjos parciais, temporários ou *ad hoc*, que lidam com as formas de “constabularidade” doméstica, nesse sentido, *intra-polity*, independentemente da sua jurisdição. Estes dois casos apenas reafirmam o desafio do policiamento por forças armadas em cenários quase domésticos (ou provisoriamente domésticos) e encontram-se, por isso mesmo, contidos na resposta à pergunta inicial: “claro, sempre que necessário”. Haveria ainda o uso no policiamento, entre outras coisas, diante de revoltas, rebeliões, levantes, motins, insurgências e guerras civis. Nestes contextos, entretanto, é raro que se questione seu uso no território do próprio país e sobre a própria população de onde elas se originam.

As forças armadas de uma *polity* — poderia se dizer num floreio retórico da Nação — são a Espada da República (ou do Reino, em monarquias) e o Escudo da Constituição (ou da Coroa). Quando não é este o caso, elas estão falhando no atendimento de sua

razão de ser. É porque elas são o esteio da independência e da soberania que a resposta à pergunta quanto ao seu uso no policiamento é tão simples e direta.

A comprovação em favor desse entendimento é ampla e acachapante. Ainda que as experiências do Reino Unido, com algum qualificativo no recrutamento original dos *constables* e *sargeants* da *New Police* (KLOCKARS, 1985; CRITVHLEY, 1992) e dos Estados Unidos, com algumas exceções marcantes de organizações inteiras, como os *Texas Rangers* (HARRING; MCMULLIN, 1992), possam argumentar por uma origem civil e um distanciamento entre polícia e forças armadas, esse definitivamente não é o padrão dominante. Em todos os demais países as polícias foram criadas, notadamente em termos de suas componentes ostensivas, a partir da realocação de algumas unidades e de pessoal das forças armadas para a tarefa do policiamento e, logo, da segurança pública. Ainda no século XIX, a origem das polícias na Alemanha foi a *Schutzpolizei*, a polícia-de-fuzil-raiado (KOHLENER, 1977); no México, foram os *rurales*, os cavalarianos-de-carabina (BLANCO, 2006); no Canadá, foram a *Real Polícia Montada*, outros cavalarianos-de-carabina (CUSSON, 1999), e assim por diante. O México, em 1999, diante da tarefa de uma reforma policial, simplesmente transferiu batalhões de seus fuzileiros navais para a Polícia Nacional Preventiva, dando-lhes nova atribuição e missão (BLANCO, 2006). Esse é o caso, como bem se sabe, das polícias militares (Brigada Militar no Rio Grande do Sul) brasileiras, oriundas dos *dragões*, dos regimentos de cavalaria do Exército e de outros com-pis-

tola-e-carabina. Sem embargo, essa origem não impediu conflitos políticos intensos, que levaram à alternância e à composição de organizações dentro de alguns estados brasileiros, como, por exemplo, em São Paulo. Assim, em alguns casos, sucederam-se organizações civis, quase-militares ou militares — em ciclos até a padronização imposta pelo regime autoritário a partir de 1969.

A transposição de unidades de forças armadas para o papel de polícia poderia parecer uma questão recorrente nas federações. Mas a França, a Itália e o Chile, unitários também, edificaram suas polícias sobre seus *gendarmes* e *carabiniers*, dragões (tomando uma pequena liberdade com os *Gendarmes du Royaume* de França, que eram também, e principalmente, cavalaria pesada) e carabineiros, só acrescentando outras organizações de cunho civil posteriormente. Se algo pode ser dito, novamente com atenção para os *gendarmes* da França, exclusivamente armados de pistolas, é que o elemento característico das unidades armadas deslocadas para a função policial de longo prazo foi a escolha de unidades com a capacidade de atingir um alvo preciso à longa distância. Assim, fuzileiros e carabineiros tinham uma qualidade distintiva em sua migração para a tarefa do policiamento: acertar em quem miravam quando isso era necessário. Desta forma, quem quer que argumente que as Forças Armadas enfrentam algum impedimento orgânico e intrínseco diante da tarefa policial tem que reconhecer que afirma a validade de um contra factual.

Revela-se a questão como sendo claramente uma questão política. Tudo o que existe entre as Forças Armadas e seu uso para os fins da segu-

rança pública é a decisão (que pode exigir uma rápida reforma constitucional, como no caso da Argentina) de usá-las para tal. A resposta “Claro, sempre que necessário” reconhece seu papel central na garantia da soberania de uma *polity* e íntima, ao qualificar que a necessidade e tudo o mais que se queira considerar neste uso (custo, oportunidade, propriedade, forma etc.) será objeto de avaliação e decisão política em qualquer caso individual. Mais ainda, “sempre que necessário” reflete a expectativa da permanência desse uso, no sentido de ser um uso “quando, e apenas enquanto” isso for necessário, sem embargo dos momentos em que uma parte das Forças Armadas deixa de sê-lo para se fazer, daí em diante, polícia.

## 2. Quais são as conseqüências desse uso?

Uma vez mais esta é uma questão simples e que pode ser proveitosamente apresentada em termos de riscos e medos. Os riscos correspondem às preocupações com a competência, eficácia, efetividade e proficiência das Forças Armadas quando chamadas a atuar no policiamento de sua própria *polity*, levando a violações e violências. Os medos correspondem às preocupações de que irão abusar da sua atividade doméstica e desafiar, confrontar, manipular ou perverter o funcionamento político da sociedade, tomando o poder.

Os riscos ameaçam o mandato policial — a legitimidade e a legalidade do uso da força a serviço da paz social e das leis. As Forças Armadas podem não ser competentes, ou eficazes, ou efetivas, ou proficientes em suas ações como polícia. Isso justificadamente alimenta uma cautela, que pode ser mesmo uma saudável relutância, diante da freqüência ou dura-

ção de seu uso eventual. Efetivos treinados exclusivamente no uso do máximo da força para sobrepujar a resistência dos seus oponentes ao arrepio dos danos colaterais na guerra são mal preparados quanto ao uso comedido da força para produzir alternativas viáveis de obediência na paz. Acima de tudo, são efetivos despreparados para realizar uma conciliação quando a negociação for a melhor alternativa e para moderar o seu uso da força se necessitam tomar decisões imediatas ou prementes, quando, então, podem retornar aos reflexos e perspectivas de seu preparo combatente.

Efetivos e comandantes estão acostumados a delegar a definição de seus objetivos imediatos “ao longo da cadeia de comando” e a mensurar seu desempenho em termos do cumprimento de uma missão. “Perdem o pé” quando têm que lidar com a “política na esquina” do trabalho policial, isto é, com a produção de obediência com consentimento social e sob o império da lei a cada caso e ocorrência. Acima de tudo são despreparados para dar conta da discricionariedade da decisão de agir ou não, a partir de um juízo *ad hoc* de sua própria lavra. Isso os deixa ainda diante da tarefa pouco conhecida de reconhecer e diagnosticar uma situação para a qual elaborem uma solução aceitável. Efetivos e organizações que se pautam pelo “cumprimento da missão, a qualquer custo” e pela lógica de que “quem dá a missão dá os meios” estão simplesmente despreparados para a tarefa policial quando a assumem pela primeira vez. Tal panorama de obstáculos, aparentemente insuperáveis, pareceria impedir o uso das Forças Armadas no policiamento. Entretanto, isso é apenas aparência.

Sir Robert Peel, que construiu a polícia londrina em 1829, foi feliz ao expressar o elemento crucial que explica a facilidade relativa com que as Forças Armadas assumem a tarefa de polícia. De fato, uma grande parte dos praças e todos os sargentos da sua polícia eram ex-militares. Segundo Peel, o que fazia a ação da polícia distintiva era a meta de que em sua ação, “a polícia fosse o público, o público a polícia” (KLOCKARS, 1985; CRITVHLEY, 1992).

Quando se confrontam com a tarefa policial, efetivos e comandantes se apóiam em construções do seu senso comum profissional sobre o que é ou o que deve ser o policiamento. Estas não são necessariamente convergentes com as representações e expectativas da sociedade sobre o que a polícia é e deve ser; sobre o que pode e deve fazer; e sobre o que de fato faz. Essa dissonância sumariza os receios do uso das Forças Armadas no policiamento. Sem preparo prévio para o policiamento, elas podem produzir decisões, soluções ou usos da força inoportunos ou inapropriados. Isso pode provocar grande *stress*, ou erros, ou ambos.

Seria caricatural, entretanto, imaginar que um grupo de soldados, imbuídos da tarefa de policiar a sua própria cidade, iria simplesmente abater a rajadas ou explodir com granadas quem quer que lhes parecesse suspeito. Há algo pertinente na preocupação com rajadas e granadas que revela um problema potencial. A despeito de seus esforços no aprendizado da tarefa do policiamento doméstico, as Forças Armadas podem estar simplesmente mal equipadas. No caso, podem estar dotadas de armamentos incompatíveis

com o provimento de segurança pública. Levando o exemplo a seu limite, as diversas variedades de artilharia, até a arma nuclear, não têm lugar no trabalho policial. Não simplesmente por serem muito destrutivas, embora o problema do efeito colateral seja algo a ser considerado, mas principalmente porque são indiscriminadas.

Percebe-se assim que efetivos e comandantes das Forças Armadas podem fazer policiamento tão bem quanto qualquer outro grupo de cidadãos armados em razoável forma física e capazes de trabalhar em equipe. No entanto, eles sofrerão dos mesmos limites que quaisquer outros candidatos a policiais em termos de competência, eficácia, efetividade e proficiência. Necessitam, como qualquer postulante ao trabalho policial, de educação, preparo, orientação e experiência para que se façam policiais plenos ou regulares.

Quanto ao medo de que os “militares nas ruas, contra o crime” dêem margem a uma tomada do poder, podemos dizer que ele reflete preocupações bastante razoáveis quanto ao poder das Forças Armadas e sua possível autonomização ao assumirem a tarefa do policiamento. Os que detêm o poder de policiar constituem um dos mais poderosos grupamentos políticos concebíveis. Quando as Forças Armadas e a polícia são as mesmas pessoas e organizações, tem-se concretamente a monopolização do uso da força que ameaça a *polity*. Porque a associação do *ethos* das Forças Armadas com a penetração e o alcance da polícia desafia de maneira explícita os arranjos internos de qualquer *comunidade política*. Tem-se, então, um dos ingredientes da receita

do desastre que pode levar a golpes de estado, guerras civis ou ambos.

É por isso que a resposta “sempre que necessário” admite as duas alternativas de controle: ou bem a passagem temporária das Forças Armadas pela tarefa policial, ou a sua conversão em polícia, preservando outras pessoas como combatentes. Uma e outra preservam as Forças Armadas, afastando-as do contexto e da tentação da tomada do poder, pelo menos por este caminho.

Medos e riscos são apenas elementos da tomada de decisão política de se usar, ou não, as Forças Armadas na segurança pública. Não são, pelo exposto, obstáculos substantivos e insuperáveis. São externalidades a serem consideradas e controladas.

É diante desse percurso que se pode concluir sobre o que são as conseqüências esperadas do uso das Forças Armadas no policiamento. Ou bem elas *se tornam* polícia, na medida em que aprendem o seu novo ofício ao longo do tempo; ou perdem uma medida de sua capacidade bélica *porque*, e na medida em que, aprenderam um novo ofício que tem aspectos que contradizem sua destinação combatente. O cenário tantas vezes colocado de uma força armada varrendo as ruas alucinada, massacrando o seu próprio povo porque faz policiamento, a menos em casos individuais de psicopatias ou sociopatias (que deveriam ter sido detectados e controlados anteriormente), é simplesmente uma distopia.

### 3. E daí?

O cerne da questão é conceitualmente simples. Quem quer que esteja ou venha a estar

investido do mandato policial — autorização social para o uso da força sob o império da Lei — numa dada *polity* é de *facto* polícia (BITTNER, 1990). Não importa se esta investidura é permanente, temporária ou ocasional. Isto esclarece como se podem utilizar organizações públicas para o apoio, ou o desempenho do mandato policial independentemente de sua destinação formal ou identidade institucional.

Isso é amplamente evidenciado, por exemplo, no uso de contingentes de forças armadas como polícia em missões de paz. Estes seguem sendo dependentes da legitimidade de ação perante os que policiam, não importando sua origem externa ou ausência de um idioma em comum. E seguem atuando sob a legalidade da Carta da ONU e seus regulamentos adicionais, que podem, ou não, ter alguma relação com as leis locais (SCHIMIDL, 1998; HANSEN 2002; PROENÇA JR., 2003).

De forma correspondente, pode-se afirmar que organizações que não operam com a investidura do mandato policial — sem legitimidade e legalidade — não são, *de facto*, polícias, ainda que o possam ser *de jure* ou emular uma ou mais tarefas que se associem às polícias. Neste caso, não importa se a sua origem é estrangeira ou doméstica: são tropas de invasão ou ocupação que existem para suprimir o dissenso, sustentando alguma forma de opressão nos territórios e sobre as populações ao seu alcance.

Quando as Forças Armadas são utilizadas para a segurança pública investidas do mandato policial, então são simplesmente efetivos policiais a mais. O *trade-off* entre o seu prepa-

ro combatente e a tarefa do policiamento as faz menos competentes, eficazes, efetivas ou proficientes do que a polícia de tempo integral. Mas isso é verdade para qualquer formação complementar ou de reserva, como é o caso quando as polícias são mobilizadas e utilizadas como combatentes.

Esta perspectiva admite quatro considerações adicionais, que expressam uma agenda exploratória dos elementos pelos quais se pode apreciar a questão do uso das Forças Armadas no policiamento de maneira mais precisa.

### 3.1 Se as Forças Armadas agem internamente, então as polícias agem externamente?

Por mais paradoxal que possa parecer, as funções de policiamento são tão úteis que a quase totalidade das Forças Armadas possui suas próprias organizações policiais. Elas atuam como polícia sob jurisdição específica, por vezes exclusiva, por vezes suplementar, sobre seus membros ou suas propriedades. Atuam ainda como elementos de planejamento e direção e, mais raramente e em ocasiões especiais, como efetivos para o controle de territórios na retaguarda das Forças Armadas. As capacitações centrais das *Military Police* (não confundir com polícia militar), das *Shore Patrol* e seus similares são tão úteis e especializadas em termos da habilidade de lidar com atividades combatentes e policiais que raramente são cedidas a exercícios internacionais, mesmo em pequenos números. Sua ausência nas missões de paz, por exemplo, explica a falta de visibilidade do complexo amálgama de habilidades e capacidades técnicas que elas contêm (US DoD 2002a, b).

Mas assim que a questão deixa de ser a da derrota de forças oponentes e a conquista de territórios para se tornar a do controle desses territórios e de suas populações, as unidades de polícia das Forças Armadas assumem o comando. A utilidade de unidades desse tipo e sua escassez levaram a que se acrescentassem unidades de *U.N. Police* à maioria das missões de paz nos últimos 25 anos. É uma ilustração adicional do que foi exposto mais acima quanto à origem da maioria das polícias hoje existentes que o termo original para esses destacamentos, *Civilian Police* (não confundir com polícia civil), tenha sido abandonado diante da realidade da preponderância de organizações policiais de origem militar e inspiração marcial em operações de *Peacekeeping*. A utilidade da separação entre “serviços militares” e “serviços policiais” tem um valor pedagógico duvidoso, visto que são efetivos militares que fazem o grosso do policiamento em missões de paz. Todavia, é forçoso reconhecer que ela embute um aspecto substantivo. Ainda que efetivos militares possam ser, e sejam, utilizados para a patrulha e ocasionalmente para a investigação policial, só oficiais policiais experientes e regulares, independentemente da herança marcial ou da autoimagem de suas organizações, podem dar conta da tarefa de (re)instituir forças policiais locais.

Isso produziu, previsivelmente, um tipo de escassez. Poucas são as forças policiais que podem manter reservas para funções como a participação em missões nacionais, quanto mais em exercícios internacionais. Como a demanda vai muito além da oferta em quase todos os momentos (é da natureza do trabalho policial), é extraordinariamente difícil criar tais reservas, pois elas são invariavelmente percebidas como

um desperdício de recursos. Quando existem reservas policiais (usualmente na forma discreta de supranumerários dispersos na organização), estas são usualmente mantidas sob controle na expectativa de demandas locais que têm prioridade mais elevada que outras atividades. O resultado atual dessa situação é que em cada ocasião se tem recorrido à reunião de policiais dos mais diferentes lugares e organizações de maneira *ad hoc*. Curiosamente, isso tem sido útil na medida em que a diversidade de expectativas organizacionais favorece a construção de um arranjo de trabalho nos termos da “legalidade da ONU”. Isso estabelece uma base comum para operações policiais fora do território original das polícias, o que não apenas reforça a sua aderência aos termos do mandato policial para propósitos externos como conformado pela ONU, mas facilita o relacionamento com as Forças Armadas, que também dependem dessas normas em suas atividades de policiamento.

### 3.2 As polícias duplicam capacidades das Forças Armadas e vice-versa?

Essa é uma daquelas questões que produz a britânica resposta: “sim e não”. A divisão social do trabalho que separa a polícia das Forças Armadas corresponde à expectativa de que isso irá produzir ganhos em termos de competência e escopo. Fomenta eficácia, efetividade e proficiência diferenciadas, que se relacionam com as formas distintivas pelas quais uma e outra usam a força, identificam e resolvem problemas. Sustenta ainda o desejo de contrabalançar o alcance e o poder da polícia com as Forças Armadas, e insular estas últimas da dinâmica cotidiana da vida social, ganhando autonomia política.

Contudo, quanto mais se chega perto do

uso deliberado de força (potencialmente) letal, mais as capacidades de unidades policiais e forças armadas se aproximam. Em alguns países, o que seriam operações da SWAT pertence quase que exclusivamente às Forças Armadas. O 22º Regimento Aéreo, o SAS britânico, corresponde ao exemplo mais incisivo do uso dos recursos de suas forças especiais como forças policiais de intervenção. Mas este caso é mais bem percebido como sendo o extremo de um gradiente do uso da força que começa com os SO-19 das diversas forças policiais metropolitanas do Reino Unido e que admite uma dimensão explicitamente “constabular” (no contexto do contraterrorismo do IRA desde a década de 1930). Isso é coerente em alguma medida: a entrada forçada de uma equipe da SWAT ou da SAS para resgatar reféns admite muitos paralelos. Então, por um lado, *sim*, algumas das capacidades das polícias ou das Forças Armadas são duplicatas umas das outras.

Mas, por outro lado, não. Uma equipe policial da SWAT realiza sua entrada forçada num perímetro claramente delimitado, num tempo bem definido e controlado. É uma ação que pretende ter um início, desenvolvimento e finais clara e previamente identificados. É raro que essas equipes necessitem de remunciamiento ou tenham que levar em conta a substituição de pessoal em ação (isto é, distinto da sustentação da prontidão pela alternância de equipes durante as longas negociações de um sítio policial). Operações especiais de forças armadas têm lugar em um ambiente muito menos controlado. Têm que lidar com a inserção na zona de operações, a infiltração na área-alvo, a execução da operação, a exfiltração e a extração. Não há garantia de que cada um desses passos terá

lugar como o planejado. Elas têm que considerar, e preparar alternativas para cada uma das contingências que possam emergir em cada um desses passos. Portanto, definitivamente *não*, as capacidades de polícias e forças armadas, ainda que ocasionalmente semelhantes, são de fato muito diferentes.

A questão aqui é de percepção e formulação de políticas públicas. Pode-se argumentar — e argumenta-se — que há duplicação sempre que existe mais de um conjunto de equipamentos ou capacidades do que o necessário para se atender a uma dada função. Computadores pessoais podem ser um item de equipamento com que os leitores podem se identificar: há lógicas que argumentam que um computador para cada três ou duas pessoas seria mais eficiente do que quando se tem um computador por pessoa. Isso não é uma tentativa de humor: os agentes policiais da PMERJ passam coletes à prova de bala de turno para turno. O que é ilógico para um equipamento ou capacidade pode ser lógico em outro: viaturas policiais usualmente pertencem a um *pool*, e são usadas e trocadas de turno para turno. Portanto, a questão tem que ser resolvida em termos de política de administração e administração de políticas públicas, sopesando praticabilidade, cautela, ganhos em desempenho, custo, redundância, perdularismo e desperdício.

### **3.3 Não seria melhor ter uma polícia que dispensasse qualquer tipo de apoio de parte das Forças Armadas?**

Certamente uma polícia que dispusesse de todos os recursos de que pudesse necessitar, construída na lógica do projeto de força da *Einheit* (Unidade) alemã, ou da “capacidade de

pleno espectro” dos EUA, seria mais eficaz. Em alguns casos, *polities* particularmente prósperas provêem suas polícias de uma ampla variedade e volume de recursos, na expectativa de uma capacidade de ação e de resultados igualmente amplos e de qualidade. Mas há dois obstáculos insuperáveis quando se tenta edificar polícias tão capazes que só se considere recorrer às Forças Armadas na emergência mais absoluta.

O primeiro é o tamanho relativo, multiplicado pela mobilidade, das Forças Armadas. Ainda que na maioria das democracias os contingentes policiais sejam superiores, isso não altera o fato de que a maior parte daquelas está disponível em tempos de paz. Mais ainda, não importa o quão disperso seja o seu efetivo, suas organizações são capazes e, em diversas proporções e níveis de prontidão, estão preparadas para se mover em massa de um ponto para outro. Em tempos de crise ou tensão, nada se pode afirmar: a disponibilidade das forças armadas varia de maneira idiossincrática, caso a caso. Este é um problema particularmente complicado quando a área de operações das Forças Armadas pode incluir o próprio território da sua *polity* (que é o caso diante da percepção de uma ameaça terrorista significativa). Em tempos de guerra (e diversas democracias estão em guerra em 2006), suas prioridades naturais das Forças Armadas se afirmam, e é mais provável que as polícias sejam convidadas, ou mobilizadas, para prover mais combatentes do que o contrário.

O segundo é o critério de prioridade para determinadas capacitações. Há capacitações que são proibidas, controladas ou usadas raramente pelas polícias: inteligência de tráfego de sinais, por exemplo. Mas elas são cotidia-

nas para as Forças Armadas. Novamente, em tempos de paz, é relativamente fácil e muito mais barato deslocar algumas destas capacitações para apoiar a polícia do que estabelecê-las nas polícias. Uma abordagem que busca a virtude do centro é a que se aproxima da noção de *Einheit*, provendo um mínimo de todas as capacitações para a polícia – como o par de caças F-5 do Departamento de Polícia de Los Angeles (LAPD) da década de 1980, por exemplo, ou, mais cotidianamente, a qualificação básica de alguns policiais em materiais perigosos (químicos, biológicos, radiológicos e nucleares) no esforço de sensibilização contraterrorista de milhares de pequenas agências policiais nos EUA. Mesmo quando esta é a decisão, não há como contornar a questão do custo, que segue sendo uma variável política central e que levou ao abandono dos caças pelo LAPD. Para além desse *mínimo*, que usualmente é capaz de aplicação apenas pontual ou serve mais como sensor do que como capacidade de ação, a polícia pode e tem, e se espera que ela possa e tenha, que se apoiar nas Forças Armadas “sempre que necessário”.

### 3.4 Expectativas do Exército brasileiro e o provimento de segurança pública: notas exploratórias

Ainda não se realizou um estudo adequadamente construído do uso das Forças Armadas brasileiras na segurança pública. No entanto, essa é uma questão tão candente no interior das forças singulares, especialmente no Exército brasileiro, quanto polêmica na sociedade. Os ministros da Defesa Geraldo Quintão e José Viegas explicitaram, em mais de uma ocasião, o seu entendimento de que este uso das Forças Armadas, e do Exército em particular, era algo

que desejavam ver afastado. Paradoxalmente, seus comandantes do exército não apenas foram chamados a agir, como tiveram mesmo que se confrontar com a carência de um preparo especial para esta ação. Assim, algumas notas exploratórias parecem oportunas, pois emprestam raiz local — e há quem só considere o conhecimento válido em sua aplicação presente — ao que se considerou mais acima.

Desde logo, recupere-se o mandato constitucional da “garantia da lei e da ordem” (GLO, no jargão militar brasileiro) e a questão pode se deslocar para os termos da investidura do mandato policial. Que o Exército brasileiro desfrutava de legitimidade aos olhos da população e do público é razoavelmente evidente e esperado. Exércitos que não desfrutavam de legitimidade ou bem se arrumam rapidamente, ou são substituídos, e em ambos os casos não têm uso para a segurança pública. No primeiro caso, sua reforma tem precedência. No segundo, seu uso para qualquer fim já se fez irrelevante.

Desde 1988 o Exército Brasileiro já foi chamado a atuar na segurança pública para reforçar, apoiar ou substituir polícias estaduais, neste último caso em função das greves policiais que têm ocorrido desde 1997. É uma questão amplamente conhecida que inexistia aparato regulatório que normatize a sua ação no policiamento, o que pareceria ser um pré-requisito essencial e lógico para o seu uso nesse papel.

Isso coloca as organizações e os indivíduos das Forças Armadas em um limbo onde não se sabe por que, como, para que ou até quando atuar no policiamento. Tal ordem de incerteza

expõe umas e outros a manobras politiquieiras, ao risco e à realidade de abusos e violações, além de deixá-los expostos ao questionamento mais basal de qual seja a legalidade de seus atos, mesmo quando acertados.

A contrapartida desse estado de coisas é a impossibilidade de qualquer tipo de responsabilização, atentando, e mesmo sabotando a legitimidade do policiamento pelas Forças Armadas. Se não há termos conhecidos para que elas exerçam o mandato policial, torna-se impossível estabelecer qualquer tipo de mecanismo de avaliação ou auto-aperfeiçoamento. Isso explica, aliás, por que não se tem relatórios substantivos do que se fez, considerou fazer ou de como se avalia um e outro nas dezenas de passagens das Forças Armadas pelo policiamento.

Essa situação é fácil de compreender a partir de um certo tipo de cálculo político. Na ausência de um marco legal, é possível estabelecer termos de cooperação entre a União e os estados, entre o Presidente da República e os governadores, de maneira mais flexível do que nos termos que seriam demandados pela Constituição se tais leis existissem. Contorna-se, mas não se confronta a Constituição.

#### **4. Considerações finais: clareza conceitual, capacitações centrais e expediência política**

O reconhecimento da natureza do mandato policial esclarece os seus termos e as capacitações centrais demandadas de quem venha a exercê-lo, dando conteúdo a expedientes políticos como o uso das Forças Armadas na segurança pública. A autorização

para o uso da força sob o império da Lei numa *polity* traz consigo todo um aparato normativo e técnico. É sobre estas bases que se pode constituir a capacidade de avaliação, seja da oportunidade e da propriedade, seja mesmo do desempenho policial.

O mandato policial não é o mandato original das Forças Armadas, salvaguardada a eventual capacidade das suas organizações policiais, que só idealmente convivem com a dualidade combatente-policial. Isso não significa que elas sejam estruturalmente incapazes de aprender ou de se adaptar ao trabalho policial. Historicamente, as Forças Armadas desempenharam razoavelmente bem quando chamadas a assumir, ao invés de apenas exercer provisoriamente ta-

refas policiais. No entanto, a demanda por uma ação temporária permanece.

Que as elas serão usadas na segurança pública “sempre que necessário” é um dado de realidade. Que será a expediência política que guiará esse uso é certo. O que precisa ser considerado é o quanto e o como as forças armadas de uma determinada *polity* — por exemplo, o Brasil — *precisam* ser capacitadas para atuar como polícia. Isso coloca a questão, a questão política, do quanto elas *devem* ser preparadas para agir como polícia, e a questão técnica do quanto elas *podem* ser preparadas sem arriscar suas capacitações centrais originais, que são sua razão de ser primeira: “a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais”. ↗

---

1. Este texto se beneficia de recursos do CNPq, concedidos a Domicio Proença Júnior na forma do Projeto de Pesquisa “Tecnologia e Defesa” e da Bolsa de Produtividade de Pesquisa na Área de Defesa Nacional. Alguns dos elementos e a temática que anima este texto foram objeto de apresentação da mesa “Novas Missões Internas das Forças Armadas” na III Conferência Internacional do Forte Copacabana, Rio de Janeiro, 12 e 13 de Outubro de 2006. Reflete e aprecia o conteúdo das apresentações de M. Fehre e C. A. Blanco, e ainda o estímulo das perguntas feitas por C. Brigagão, J. P. Ramalho, J. Cape e F. Terra. Sem embargo, a responsabilidade pelos resultados aqui apresentados e o rumo desta apresentação segue sendo inteiramente nossa.

2. Do inglês, *constabulary*, no sentido de uma jurisdição internacional, fronteiriça ou, mais amplamente, que admite termos diferenciados no tratamento de segmentos da população (cidadãos deste país são tratados diferente dos de outro) ou de partes do território (usualmente, a questão do mar internacional e suas interfaces com zonas econômicas exclusivas e águas territoriais). Um exemplo corriqueiro é a extraterritorialidade parcial (se fosse integral não seria *constabular*) de portos, aeroportos, aeronaves e navios em curso, por exemplo.

3. Trata-se aqui de *polities* em que é possível haver polícia como distinta de forças armadas de facto, e não apenas de jure; aquelas em que vige o Império da Lei. Em ditaduras e em outros arranjos que dispensam a polícia ou a destituem do seu lugar, a questão do uso interno das forças armadas como instrumentos cotidianos de repressão está dada a priori. A pergunta sobre o seu uso eventual ou excepcional é simplesmente *non sequitur*. Dito de outra forma: este é um problema das democracias.

## Referências Bibliográficas

- ACKROYD, WS. (1991), "Military Professionalism, Education, and Political Behaviour in Mexico", *Armed Forces and Society*, v.18, no.1: html.
- ASHKENAZY, D. (1994), *The Military in the Service of Society & Democracy: the Challenge of the Dual-Role Military*, Westport, CT: Greenwood.
- BANTON, M. (1964), *The policeman in the community*. Basic Books.
- BAYLEY, DH. (1985), *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven: Rutdgers University Press.
- BAYLEY, DH & C SHEARING. (2001), *The New Structure of Policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- BITTNER, E. (1990), *Aspects of Police Work*. Boston, Mass: Northeastern University Press.
- BLANCO, CA (2006), *La Reforma Policial en Mexico*. Mexico: Escuela de Guerra Naval.
- BOWDEN, T. (1977), "Policing Palestine 1920-1936" in GL Mosse (ed.), *Police Forces in History*, pp. 115-130. Beverly Hills: Sage Publications.
- BROUDEUR, J-P. (1992), "High policing and low policing" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 277-299. Toronto: Canadian Scholar's Press.
- CHALON, M. et al (2001), *Urban Safety and Good Governance: the role of the police*. Nairobi: International Centre for the Prevention of Crime.
- COHEN, EA. (2002), *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*. New York: Free Press.
- COLES, HL & AK Weinberg. (2004), *Civil Affairs: Soldiers Become Governors*. Washington: Center of Military History, U.S. Army.
- CORDNER, GW et al, eds. (1996), *Police Operations: analysis and evaluation*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- CRITCHLEY, TA (1992), "The New Police in London, 1750-1830" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 85-112. Toronto: Canadian Scholar's Press.
- COTTEY, A et al. (2002), "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations." *Armed Forces & Security*, v. 29, n. 1, Fall 2002, pp. 31-56.
- CUSSON, M. (1999), "Qu'est-ce que la sécurité intérieure?", electronic document, University of Montreal.
- DESCH, M. (1999), *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- ENSALACO, M. (1995), "Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society*, v. 21 n. 2: html.
- ERICSON, RV. (1992), "The Police as reproducers of order" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 163-208. Toronto: Canadian Scholar's Press.
- ETZIONI-HALEVY, E. (1996), "Civil-Military Relations and Democracy: The Case of the Military-Political Elites' Connection in Israel", *Armed Forces and Society*, v. 22 n. 3: html.
- FEAVER, P. (1996), "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society* 23, pp. 149-178.

FEAVER, P & RH KOHN. (2001), *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Cambridge, MA: MIT Press.

FELTES, T. (2003), 'Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?', electronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm].

FIELDING, NG. (2002), "Theorizing Community Policing", *British Journal of Criminology*, 42, pp. 147-163.

FINER, SE. (1988), *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. 2nd, enlarged ed., rev., and updated. Boulder, CO: Westview Press.

FRIEDBURG, A. (1992), "Why Didn't the United States Become a Garrison State?" *International Security* 16, n. 4, pp. 109-137.

GIBSON, CP & DM SNIDER. (1999), "Civil-Military Relations and the Potential to Influence", *Armed Forces and Society*, 20(2): html.

GOLDSTEIN, H. (1977), *Policing a Free Society*. Ballinger Pub Co.

HALBERSTADT, H. (1994), *Swat Team: Police Special Weapons and Tactics*. Motorbooks International.

HANSEN, AS. (2002), *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London: IISS / Oxford University Press.

HARRING, SL & MCMULLIN, LM (1992), "The Buffalo Police 1832-1900" in: KRE McCormick and LA Visano (eds.), *Understanding Policing*, pp. 129-151. Toronto: Canadian Scholar's Press.

HEAL, C. (2000), *Sound Doctrine: a tactical primer*. New York: antern Books.

HORTON, C. (1995), *Policing Policy in France*. London: Policy Studies Institute.

HUNTER, W. (1997), *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

HUNTINGTON, SP. (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

JANOWITZ, M. (1960), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Chicago: Chicago U Press.

JONES, T & T NEWBURN (2002), "The transformation of policing? understanding current trends in policing systems", *British Journal of Criminology*, 42, pp. 120-146.

KAPPELER, VE et al. (2000), *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.

KATZENSTEIN, P. (1997), *Cultural Norms and National Security*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

KELLY, MJ. (1998), "Legitimacy and the Public Security Function" in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*. Washington DC: National Defense University Press, pp. 399-432.

KLOCKARS, CB. (1985), *The Idea of Police*. London: Sage.

KOHLER, ED. (1977), "The Crisis in the Prussian Schutzpolizei 1930-1932" in: GL Mosse (ed.), *Police Forces in History*. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 131-150.

- KUMMEL, G. (2002), "The Military and its Civilian Environment: Reflections on a Theory of Civil-Military Relations." *Connections: The Quarterly Journal*, vol. 1, no. 4, pp. 63-82.
- LASSWELL, H. (1941), "The Garrison State." *The American Journal of Sociology* 46, pp. 455-468.
- LOVEMAN, B & T DAVIES, Jr., eds. (1997), *The Politics of Anti-Politics: The Military in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources.
- MANNING, PK. (2004), "Some Observations Concerning a Theory of Democratic Policing" (Draft), Conference on Police Violence, Bochom, Germany, April. 8 p.
- MARES, DR. (ed.), (1998), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, Boulder: Westview Press.
- MIJARES, T et al. (2000), *The Management of Police Specialized Tactical Units*. London: Charles C Thomas Pub Ltd.
- MOSKOS, C. et al (2000), *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York, NY: Oxford University Press.
- MUIR Jr, WK. (1977), *Police: Streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MUNIZ, J. & D. PROENÇA Jr (2003), "Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability", Comparative Models of Accountability Seminar. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October, 10 p.
- NEOCLEOUS, M. (2000), *The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power*. London: Pluto Press.
- NIELSEN, S. (2001), *Political Control Over the Use of Force: A Clausewitzian Perspective*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, Army War College.
- NORDEN, DL. (1996), "Redefining Political-Military Relations in Latin America: Issues of the New Democratic Era", *Armed Forces and Society*, v. 22, n. 3: html.
- OAKLEY, RB et al, eds. (1998), *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*. Washington: National Defense University Press.
- PERLMUTTER, A. (1977), *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press.
- PROENÇA Jr, D. (2003), "Some Considerations on the Theoretical Standing of Peacekeeping Operations". In: *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 9(3), pp. 1-34.
- PROENÇA Jr, D & J MUNIZ. (2006), "Stop or I'll call the Police! The Idea of Police, or the effects of police encounters over time", *British Journal of Criminology*, 46, pp. 234-257.
- RAHTZ, H. (2003), *Understanding Police Use of Force*. Monsey: Criminal Justice Press.
- REINER, R. (1992), *The Politics of the Police*. Toronto: University of Toronto Press.
- ROBINSON, C et al. (1994), *Police in Contradiction: the evolution of the police function in society*. Westport, Conn: Greenwood Press.
- ROUQUIE, A. (1996), "Demilitarization and the Institutionalization of Military-dominated Polities in Latin America." in *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Edited by G O'Donnell et al. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- RUSSELL, RL. (2004), "Civilian Masters and Military Servants." *Political Science Quarterly*, v. 119, n. 1, pp. 171-178.

SCHMIDL, EA. (1998), 'Police Functions in Peace Operations' in RB Oakley et al, eds., Policing the New World Disorder Washington: National Defense University Press, pp. 19-40.

SIGMUND, P. (1993), "Approaches to the Study of the Military in Latin America." Comparative Politics 26, pp. 111-122.

SKOLNICK, JH. (1994 [1966]), Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society. New York: Macmillan College Publishing Company, 3rd ed.

STOKES, LD. (1977), "Otto Ohlendorf, the Sicherheitdienst and Public Opinion in Nazi Germany" in: GL Mosse (ed.), Police Forces in History. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 231-262.

SWANSON, GW. (1977), "The Ottoman Police" in: GL Mosse (ed.), Police Forces in History. Beverly Hills: Sage Publications, pp. 39-56.

US - Department of Defense (2002a). 21st Century U.S. Army Military Police Operations Field Manual. Washington: GPO.

US - Department of Defense (2002b). Milspeersman 1630-010 - Naval Security Forces Ashore and Afloat. Washington: Department of Defense.

VALENZUELA, S. (1992), "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions." In Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective. Scott Mainwaring et al., eds. South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 57-104.

WALKER, S. (2004), "Science and Politics in Police Research: reflections on their tangled relationship", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 593/1, pp. 137-155.

WHITAKER, GP. (1996), "What is Patrol Work?" in: Corner, Gary W et al, ed. (1996), Police Operations - analysis and evaluation. Prospect Heights, Ill.: Anderson Pub Co. pp. 55-70.

ZAGORSKI, PW. (1992), Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

**Data de recebimento:** 16/02/07

**Data de aprovação:** 07/03/07