

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

Alexandre Pereira da Rocha

**A GRAMÁTICA DAS POLÍCIAS MILITARIZADAS:  
estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São  
Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos  
autoritários e democráticos**

Brasília  
2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

Alexandre Pereira da Rocha

**A GRAMÁTICA DAS POLÍCIAS MILITARIZADAS:  
estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São  
Paulo e Carabineros de Chile, em regimes políticos  
autoritários e democráticos**

Tese apresentada ao **Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas**, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, com especialização em Estudos Comparados sobre as Américas.

Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer

## FICHA CATALOGRÁFICA

ROCHA, Alexandre Pereira da.

Gramática das Polícias Militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos. /Alexandre Pereira da Rocha – Brasília, 2013.

303 p.: il.; 29,7cm.

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, 2013.

1. Polícias militarizadas. 2. Regimes políticos. 3. Militarização e Desmilitarização das Polícias. 4. Reformas nas polícias. I. ICS/CEPPAC/UnB. II. Título (Série).

ROCHA, Alexandre Pereira da. **A Gramática das Polícias Militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos.** 2013. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

### CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Alexandre Pereira da Rocha.

TÍTULO DA TESE: A Gramática das Polícias Militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos.

GRAU/ANO: Doutor/2013.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta Tese de Doutorado, e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta Tese de Doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Alexandre Pereira da Rocha. E-mail: [alxroch@yahoo.com.br](mailto:alxroch@yahoo.com.br) / [alexandrerocha@unb.br](mailto:alexandrerocha@unb.br)

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

Alexandre Pereira da Rocha

**A GRAMÁTICA DAS POLÍCIAS MILITARIZADAS:  
estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São  
Paulo e Carabineros de Chile, em regimes políticos  
autoritários e democráticos**

Brasília, 05 de julho de 2013, às 9h00

Local: Sala Professor Roberto Cardoso de Oliveira, CEPPAC - UnB

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. David Verge Fleischer (Presidente), CEPPAC - UnB

---

Prof. Dr. Jaime de Almeida, CEPPAC/HIS – UnB

---

Prof. Dr. Martin-Léon-Jacques Ibáñez de Novion, CEPPAC - UnB

---

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa, SOL - UnB

---

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima, Fórum Brasileiro de Segurança Pública

---

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti, CEPPAC - UnB (Suplente)

À minha esposa Paula, ao meu pai José, à minha mãe Maria e à minha irmã Andreia por toda compreensão, paciência e incentivo carinhosamente ofertados durante a elaboração deste trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Após percorrer o caminho do doutorado no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC/UnB, tenho muito a agradecer a outras pessoas e instituições, pois certamente não fiz esta jornada sozinho. A sequência de agradecimentos a seguir é tacanha e não expressa o grau de importância de cada um, mas é o que cabe em poucas linhas. Todos que convivem comigo, familiares e amigos, tenham certeza que contribuíram para minha formação.

Ao professor David Fleischer, meu orientador, que mesmo com toda sua envergadura acadêmica, mostra-se humilde no ofício de orientar. Nos encontros de orientação, nos e-mails trocados, nas conversas por telefone, enfim, em diversas ocasiões, o professor David tomou o meu tema de pesquisa como se fosse dele, porquanto me manteve informado do que ocorria no cenário acadêmico e sociopolítico sobre o campo da Segurança Pública. Espero poder contar com sua atenção e amizade, mesmo findado o vínculo formal de orientação.

Ao professor Arthur Trindade, pela co-orientação ao estilo professor David Fleischer, que me deu luzes para trilhar um campo de estudo ainda não muito explorado. Ele me mostrou a Segurança Pública como um campo organizacional repleto de paradoxos, sendo que as polícias se situam como atores centrais nesse campo. Quando me senti perdido na viagem acadêmica, ele soube me orientar em conversas descontraídas no Café das Letras da UnB.

Ao professor Hugo Frühling da *Universidad de Chile* pelo auxílio do outro lado das Cordilheiras dos Andes. Ele me abriu as portas do *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana* – CESC, o que me oportunizou conhecer melhor meu objeto de pesquisa. Com isso, o outro que me era estranho foi ficando mais próximo. Estendo esse agradecimento à assistente do professor Hugo, Alejandra Bellata, e aos professores Claudio Fuentes e Lucía Dammert.

Aos demais professores que integram a minha banca de defesa, Jaime de Almeida, Martin-Léon-Jacques Novion, Renato Lima e Leonardo Cavalcanti, obrigado pela disponibilidade de participar dessa minha fase acadêmica, bem como pelas ricas considerações repassadas durante a defesa.

Ao professor Carlos Domínguez, da UNIEURO, agradeço por ter avaliado meu projeto de pesquisa e ter me convidado para participar de publicações de livros organizados por ele.

Aos ex-comandantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo, os coronéis Álvaro Camilo e Carlos Camargo, por terem compartilhado conhecimentos sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo. Destaco o coronel Carlos Camargo, que gentilmente me enviou exemplar de seu trabalho sobre a estética das polícias militares no Brasil.

Ao tenente-coronel de Carabinero de Chile Gonzalo Lezana, que cordialmente me mostrou o significado do caráter militar de Carabineros entre um café e outro no centro de Santiago.

À Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF e à Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE, obrigado por terem me licenciado de minhas funções, mesmo que oficialmente em um período limitado de tempo. Sem esse tempo livre para a pesquisa de campo, dificilmente teria me aproximado dos meus objetos de pesquisa. Estendo esse agradecimento aos amigos policiais que admiram meu viés acadêmico.

À Ambra College, uma instituição desbravadora no ensino superior à distância, a qual tem me concedido a oportunidade de vivenciar o ofício de professor.

Agradeço ao CEPPAC e ao seu corpo docente pela visão transdisciplinar, multicultural e comparativa que me fizeram reconhecer as diversas tonalidades do conhecimento, especialmente as relacionadas ao contexto latino-americano. Estendo esse agradecimento aos servidores do CEPPAC, sobretudo à Jacinta, pela cordialidade e prontidão com que trata as demandas dos estudantes.

De forma muito ampla, agradeço à Universidade de Brasília – UnB. Afinal, nessa instituição passei 10 anos de minha vida. Com o doutorado, fecha-se o meu ciclo de “estudante” da UnB. Quer dizer que, enfim, chegou a hora de aposentar a carteirinha de estudante. Será?! Também agradeço aos professores da UnB que tive a oportunidade de ser aluno, porquanto cada um deles me ensinou algo que trago comigo.

Aos amigos do CEPPAC. Primeiro, aos que me inspiraram a ser “ceppaquiano”. Recordo-me aqui dos já doutores Cláudio Oliveira, Gabriel Setti e Roberto Pedreira. Aos amigos da turma de 2009, sobretudo à Annie Lamontagne e à Elizabeth Ibarra, que compartilharam comigo os desafios e as restrições do mundo acadêmico. Aos ceppaquianos, anseio que continuemos a seguir na amizade e nos projetos acadêmicos.

De modo muito especial agradeço à minha esposa Paula, que sempre ao meu lado, soube superar os momentos de ausência, tensão e desânimo. Sem o seu amor e carinho, essa fase de minha vida teria sido sem graça. “Jaulinha, fizemos juntos esse trabalho!”

À toda minha família. Principalmente aos meus pais e primeiros mestres, José e Maria, por todo amor e apoio que me dão para prosseguir estudando. À minha irmã Andreia, pelo carinho mesmo de longe. Ao meu tio Luiz, pela amizade que me trouxe a Brasília.

Ao padre Décio, por com um estilo “Padre Brown”, ter me repassado uma pista singela, mas muito oportuna para quem está envolvido em uma investigação de doutorado: tese a gente não conclui, a gente para!

Por fim, agradeço a Deus pelas portas que me foram abertas pelo simples fato de tentar segui-lo. Foi a fé em Deus que me fez acreditar no que me parecia impossível: estudar na UnB da graduação ao doutorado. Como se diz por aí: a fé move montanhas. É fato. No meu caso, montanhas foram movidas para que eu estivesse aqui tecendo estes agradecimentos.

1. *A missão fundamental para a polícia existir é prevenir o crime e a desordem;*
2. *A capacidade da polícia para exercer as suas funções está dependente da aprovação pública das ações policiais;*
3. *A Polícia deve garantir a cooperação voluntária dos cidadãos, no cumprimento voluntário da lei, para ser capaz de garantir e manter o respeito do público;*
4. *O grau de cooperação do público pode ser garantido se diminui proporcionalmente à necessidade do uso de força física;*
5. *A Polícia não deve se manter (criar prestígio e autenticidade) apenas com prisões, não preservando assim o favor público e abastecendo a opinião pública, mas pela constante demonstração de absoluto serviço abnegado à lei;*
6. *A Polícia usa a força física na medida necessária para garantir a observância da lei ou para restaurar a ordem apenas quando o exercício da resolução pacífica, persuasão e de aviso é considerado insuficiente;*
7. *A Polícia, em todos os tempos, deve manter um relacionamento com o público que lhe dá força à tradição histórica de que a polícia é o público e o público é a polícia, a polícia é formada por membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral aos deveres que incumbem a cada cidadão, no interesse do bem-estar da comunidade e a sua existência;*
8. *A polícia deve sempre dirigir a sua ação no sentido estritamente de suas funções e nunca parecer que está a usurpar os poderes do judiciário;*
9. *O teste de eficiência da polícia é a ausência do crime e da desordem, não a evidência visível da ação da polícia em lidar com ele.*

**Os Nove Princípios da Polícia  
Por Sir Robert Peel (1829)**

*Sempre a aprender sem nunca chegar ao  
conhecimento da verdade*

**São Paulo, 2Tim 3,7**



## A GRAMÁTICA DAS POLÍCIAS MILITARIZADAS: ESTUDO COMPARADO ENTRE A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO E CARABINEROS DE CHILE EM REGIMES POLÍTICOS AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS

### RESUMO

Esta tese investiga o campo das polícias militarizadas do Brasil e Chile, tendo como objetos a Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP e Carabineros de Chile. Numa dimensão histórico-comparativa se analisa como essas polícias são *organizadas, controladas e se comportam*. É dado enfoque às mudanças ocorridas nas polícias em consequência das variações dos regimes políticos autoritários (Brasil 1964-1985 e Chile 1973-1990) e democráticos (Brasil e Chile a partir dos anos 1980 e 1990, respectivamente). Ressalta que, além dos processos de militarização, cuja tendência é o recrudescimento nos regimes autoritários e abrandamento nos democráticos, PMESP e Carabineros estruturaram um *habitus* militar próprio. Para elas, isso está representado em uma estética ou caráter militar particular. Com efeito, constituiu-se um campo policial-militar, no qual as polícias militarizadas se reconhecem e buscam diferir das Forças Armadas e das polícias de caráter civil. As mudanças de regimes políticos influíram no grau de militarização da PMESP e Carabineros, mas ao largo disso, entre a ordem militar e a função policial foi sendo escrita a gramática das polícias militarizadas. Das entrelinhas dessa gramática emergem questionamentos, como os abordados por esta tese: qual a dimensão dos regimes políticos autoritários e democráticos sob a arquitetura das polícias militarizadas? O modelo militar de policiamento é incompatível com a democracia? Quais são as possibilidades de desmilitarização das polícias? As respostas para tais questionamentos, quer dizer, as hipóteses desta tese, são apresentadas em três partes. Na primeira, *Estruturando a Gramática* trata-se dos processos iniciais de militarização das organizações policiais brasileira e chilena. A segunda, *Aplicando a Gramática*, aborda as variações da militarização das polícias em regimes políticos distintos. Na terceira, *Decodificando a Gramática*, discute os dilemas das reformas e dos processos de desmilitarização das polícias no Brasil e no Chile.

**Palavras-chave:** polícias militarizadas; regimes políticos; militarização e desmilitarização das polícias; reformas nas polícias.

**THE GRAMMAR OF THE MILITARIZED POLICE: A COMPARED STUDY BETWEEN  
SÃO PAULO STATE MILITARY POLICE AND CARABINEROS OF CHILE POLICE  
DURING AUTHORITARIAN AND DEMOCRATIC POLITICAL REGIMES**

**ABSTRACT**

This thesis investigates the cases of military police in Brazil (São Paulo State Military Police – PMESP) and in Chile (Carabineros). It analyses how these police forces are *organized* and *controlled*, as well as their *behavior* within an historical-comparative dimension. It focuses on the changes beheld on those institutions as a result of variations in the political regimes in both countries, as the authoritarian regime (Brazil from 1964 to 1985 and Chile from 1973 to 1990) and the democratic regime (from the 1980's onwards in Brazil and from the 1990's onwards in Chile). It emphasizes how PMESP and Carabineros came to structure not only their military process enhanced during the authoritarian regimes (and loosened during the democratic ones), but also a specific military *habitus*. Indeed, a police-military field was constituted, in which the militarized police forces recognize themselves and aim to state a difference from Armed Forces and from the Civil police force. Changes in the political regime influenced the degree of militarization of the PMESP and Carabineros police forces, and whilst it, militarized police grammar was being written between the military structure and the police function. Within these grammar lines this thesis tackles some emerging questions: Which is the dimension of the authoritarian and democratic regimes under the militarized police? Is the military police model incompatible with democracy? Which are the possibilities for demilitarization of police forces? The answer to these questions, in other words, this thesis' hypotheses are presented in three parts. In the first part, *Structuring the Grammar*, it is shown how the process of militarization of the Brazilian and Chilean police forces was conducted. The second part, *Applying the Grammar*, approaches military variations over different political regimes. The third part, *Decoding the Grammar*, discusses the dilemmas of the reforms and of the demilitarization processes of Brazilian and Chilean police forces.

**Key words:** militarized police forces; political regimes; police militarization and demilitarization; police reform.

# SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	IX
<b>ABSTRACT</b> .....	X
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
Organização do Texto .....	9
<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> .....	12
Problematizando o Campo das Polícias Militarizadas .....	12
Desmistificando o Objeto “Polícia” no Brasil e no Chile .....	37
<b>PARTE 1 – ESTRUTURANDO A GRAMÁTICA – UMA TENDÊNCIA HISTÓRICA DA MILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS</b> .....	52
CAPÍTULO 1 - Da Política à Polícia .....	52
CAPÍTULO 2 - Modelo Militar de Policiamento - Estrutura, <i>Habitus</i> e Práticas .....	66
CAPÍTULO 3 - Estruturação e Militarização das Polícias no Brasil e no Chile .....	89
<i>A Força Policial Militarizada de São Paulo</i> .....	94
<i>A Militarização da Polícia no Chile</i> .....	105
CAPÍTULO 4 - Entre a Ordem Militar e a Função Policial .....	125
<b>PARTE 2 - APLICANDO A GRAMÁTICA – A POLÍCIA NOS REGIMES AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS</b> .....	138
CAPÍTULO 5 - Regimes Políticos e Modelos de Polícias no Brasil e no Chile .....	138
CAPÍTULO 6 - À Sombra das Ditaduras – Hipermilitarização das Polícias .....	148
<i>PMESP: Dos Quartéis às Ruas</i> .....	155
<i>Carabineros de Chile: A Quarta Arma</i> .....	171
CAPÍTULO 7 - À Luz Das Democracias – Alvorada das Polícias .....	192
<i>PMESP: Entulho Autoritário?</i> .....	202
<i>Carabineiros de Chile: Entre Veneração e Medo</i> .....	220
<b>PARTE 3 - DECODIFICANDO A GRAMÁTICA – REFORMAS NAS POLÍCIAS MILITARIZADAS</b> .....	240
CAPÍTULO 8 - PMESP e Carabineros de Chile: Desmilitarização é Preciso? .....	240
<i>Prestando Continência</i> .....	245
<i>Continuismo, Militarismo e Democratização</i> .....	261
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	274
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	285
<b>ANEXOS</b> .....	303

*“Se Thomas Jefferson estava certo ao dizer que o preço da liberdade é a eterna vigilância, então, hoje o silêncio sobre essas questões é uma fonte de grande risco para sociedades democráticas”.*

Bayley e Shearing, 1996

## Introdução

Esta tese começou a ser idealizada antes de eu fazer parte do programa de doutorado do Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas – CEPPAC, da Universidade de Brasília. Em 2002, logo após concluir a graduação em Ciência Política, ingressei na Polícia Civil do Distrito Federal. Essa situação me fez conhecer uma corporação, sendo que entre o convívio com a rotina policial e conversas com oficiais, gradativamente foi me despertando o interesse de “enquadrar” e “investigar” a polícia com as metodologias do campo científico. Embora pareçam de mundos opostos, hoje entre o mundo policial e o acadêmico estão se constituindo dutos de comunicação. O que eu identifico é uma necessidade mútua de conhecimentos. De um lado, a academia desvendando as polícias, em termos institucionais, culturais, comportamentais; de outro, as polícias almejando legitimar seu saber como científico, por meio do bacharelismo e da especialização<sup>1</sup>. Os opostos estão se atraindo, mas se trata ainda de uma relação tensa e repleta de encontros e desencontros. Este trabalho e eu somos parte dessa relação.

Os motivos que me levaram à carreira policial foram uma mistura de necessidade, oportunidade, curiosidade e desafio. Por sua vez, a motivação que me conduziu a estudar as polícias não foi diferente. Aliás, acredito que esses ingredientes são indispensáveis ao trabalho científico, pois a *necessidade* é o cerne do problema de pesquisa, visto que não é conveniente estudar o desnecessário. A *oportunidade* é o que dá condições de o estudo ser realizado, a *curiosidade* é o combustível da pesquisa e o *desafio* é o que anima o pesquisador, mesmo quando tudo parece obscuro. Munidos por esses ingredientes, bem como de outros mais relevantes

---

<sup>1</sup> Em 2004, realizou-se uma ação da Secretaria Nacional de Segurança Pública SENASP/MJ em parceria com ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) para financiamento de edital de pesquisas aplicadas direcionadas à aproximação do universo das instituições encarregadas de prover segurança pública das Universidades e centros de pesquisa. Vide: COSTA, ATM e LIMA, RS. *Segurança Pública*. Texto não publicado (2013). Agradeço ao prof. Arthur Trindade por ter repassado esse artigo inédito - “saindo do forno”, que busca definições sobre o campo da Segurança Pública.

acrescentados em aulas, seminários, congressos, conversas com orientador e outros pesquisadores, iniciei e conclui este trabalho.

Com esse mesmo espírito, eu tinha estudado o sistema prisional brasileiro à época do mestrado em Ciência Política na Universidade de Brasília<sup>2</sup>. A finalidade daquela pesquisa foi acrescentar à questão penitenciária uma interrogação política. Isso porque a situação deplorável da maioria dos estabelecimentos prisionais brasileiros, e também de outros países da América Latina<sup>3</sup>, mostra que o direito de punir do Estado se converte em um dever demasiado cruel para os sentenciados.

O sistema prisional é o fim do aparelho de justiça criminal, ou seja, do conjunto de atores responsáveis por fazer cumprir a lei. É nele que desemboca o trabalho das polícias, da Justiça e do Ministério Público. Se a prisão é o fim, a polícia é o começo. Em virtude disso, muitas das distorções do sistema prisional têm raízes mais profundas, as quais chegam inclusive ao trabalho policial. Uma das formas que essas corporações têm de medir seus desempenhos é por meio da quantidade de prisões efetuadas. Assim, pode parecer que a superlotação dos sistemas prisionais em muitos países da América Latina é resultado do bom desempenho das polícias na função de combate à delinquência. A verdade é que esse Estado penal não corresponde à eficiência policial em termos de segurança pública. Por isso, pesquisar as polícias ficou cada vez mais premente em minhas pretensões acadêmicas.

Por estar familiarizado com o ambiente policial, nesta tese, em parte, realizei uma *objetivação participante*. Acredito que esse método desenvolvido por Bourdieu (2012) permite ao profissional de certo campo estudá-lo seguindo a objetividade científica. A *objetivação participante* é um exercício difícil, porque requer a ruptura das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes, justamente aquelas que, muitas vezes, constituem o “interesse” do próprio objeto estudado para aquele que o estuda, tudo aquilo que ele menos pretende conhecer na sua relação com o objeto que procura conhecer (BOURDIEU, 2012:51).

Vejo que observar pelo olhar das Ciências Sociais o próprio microcosmo – o campo da Segurança Pública – é complexo para qualquer profissional da área que se arrisque nessa

---

<sup>2</sup> ROCHA, Alexandre Pereira da. *O estado e o direito de punir: a superlotação no sistema penitenciário brasileiro : o caso do Distrito Federal*. 2006. 194 p. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2006.

<sup>3</sup> *ONU denuncia condições de prisões na América Latina*. Reuters, 17 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRSP81G09620120217>> Acessado em: 25 de junho de 2012.

investigação, ainda mais dependendo da posição dele na estrutura do campo. Nos aparelhos estatais de segurança, as posições dos que dirigem e dos que executam as tarefas do campo são extremamente estanques e polarizadas. Aos primeiros, cabe o poder, o conhecimento, o mando, o estabelecimento das verdades; aos segundos, a obediência, o treinamento, a disciplina, o cumprimento das ordens.

Esse aspecto me preocupa, pois, parafraseando Bourdieu (2012) na sua abordagem para o campo acadêmico, em que ele tem posição de destaque, não pretendo fazer das Ciências Sociais uma arma na luta no interior do campo, mas fazer dela um instrumento de conhecimento dessas lutas. Assim, almejo transitar entre a “verdade objetiva” – do campo científico – e a “verdade vivida” – do cotidiano da instituição policial – com clareza para compreender as dinâmicas desse contexto social. Por conta disso, para me manter fiel ao papel de pesquisador, o primeiro desafio foi me despir de pré-juízos<sup>4</sup>, pois o saber policial poderia comprometer a objetividade do investigador acadêmico. Nesses termos, para estudar as polícias, enquanto o policial mantém sentinela, o pesquisador investiga.

Conheço uma das polícias por dentro, ou seja, nas suas estruturas e práticas. Digo uma delas, porque há diversas no Brasil, pensando em termos quantitativos, institucionais, organizacionais e culturais. Além disso, passei a estudar o que pesquisadores das polícias dizem sobre elas. Algumas obras são paradigmáticas para se entender essas instituições. Por agora, limito-me a apontar três referências que me influenciaram, como: *O que faz a Polícia: sociologia da força pública*, de Dominique Monjardet; *La Policía: aproximación sociopolítica*, de Jean-Louis Loubet del Bayle; *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa institucional*, de David Bayley<sup>5</sup>.

Todavia, mesmo convivendo o dia a dia do ambiente da polícia e a estudando, ela não se tornou para mim uma instituição de fácil compreensão. No geral, as polícias, especialmente as latino americanas, gestadas em uma tradição autoritária, são fechadas para análises críticas além das fronteiras do mundo policial. Em alguns aspectos, elas se assemelham a instituições totais,

---

<sup>4</sup> Trabalho em uma polícia civil e, nesta tese, objetivo pesquisar as polícias militarizadas. Neste trabalho não abordo as intrigas institucionais existentes entre as polícias civis e militares, embora seja algo a ser estudado em outra oportunidade, pois é fato comum no Brasil e no Chile. Em síntese, no Brasil as polícias civis se colocam como alternativa às militares. No Chile, ocorre o contrário, pois Carabineros se sobrepõe à *Polícia de Investigación – PDI*, em termos de influência política, ferramentas, abrangência e capacidade de atuação. Ademais, no Chile, há escassas vozes questionando o caráter militar de Carabineros.

<sup>5</sup> Vide referência completa na bibliografia desta tese.

como descritas por Goffman (2001), pois exigem alto grau de fechamento, o que produz um modo de vida paralelo ao da sociedade mais ampla.

Por causa disso, há o mito de que a polícia é uma instituição impenetrável. Não é possível conhecê-la na essência apenas subsidiariamente pelas aparências que se ressaltam na organização e seu comportamento. Brodeur (2003), em uma revisão da literatura sobre as polícias, argumenta que isso não condiz com a realidade, pois as instituições policiais querem ser conhecidas, compreendidas e interpretadas. Dessa forma, não há um plano paralelo no qual habita a polícia, mas há um lugar da polícia entrelaçado com diversos outros, que ora se funde com os demais, ora estabelece fronteiras quase intransponíveis. É nesse domínio repleto de contradições e incompreensões, mas também rico em possibilidades de análise da relação entre cidadão e Estado, que devem ser analisada as polícias.

Essas idiossincrasias me convocaram para as fileiras de pesquisadores da temática “polícia”. Lanço como problema de pesquisa os seguintes questionamentos: *qual a dimensão dos regimes políticos autoritários e democráticos sob a arquitetura das polícias militarizadas? O modelo militar de policiamento é incompatível com a democracia? Quais são as possibilidades de desmilitarização das polícias?*

Na busca por essas respostas, foram adotados nesta tese como objetos de pesquisa as polícias militarizadas, em especial a Polícia Militar do Estado de São Paulo e Carabineros de Chile. Realizou-se uma pesquisa comparativa, que, em uma linha diacrônica, intercala análise das polícias em regimes políticos distintos e em tempos e espaços diferentes. Ao abordar esses temas, pretendo contribuir para o debate sobre o lugar das polícias militarizadas nos regimes políticos e suas relações com a sociedade na América Latina, pois, em decorrência de regimes militares autoritários recentes, delas são exigidas maiores reformas.

Felizmente não estou sozinho nesse empreendimento. As pesquisas sobre polícias na América Latina têm se desenvolvido nos últimos anos com o processo de democratização, que, cada vez mais, exige instituições transparentes, *accountables* e alinhadas aos direitos humanos. Embora ainda seja um campo de pesquisa com muito a ser explorado, hoje a temática “polícia” não é mais novidade. Aproveitando caminhos já trilhados por outros pesquisadores, nesta tese muito do discutido se fundamenta em debates já aprofundados (ou seja, fontes secundárias).

Acredito que a novidade está justamente na utilização do método comparativo para analisar objetos extensa ou relativamente conhecidos. A comparação aqui surge como uma necessidade de conhecer duas organizações, conquanto assemelhadas, pertencentes a países distintos. Ao mesmo tempo, a comparação não é solução do problema, mas ferramenta que conduz ao amplo conhecimento desse. Como ressalta a socióloga Theda Skocpol: “a tarefa – e distinta contribuição erudita e potencial – do historiador comparativista não reside na revelação de novos dados sobre aspectos específicos de vastos períodos de tempos e de diferentes realidades geográficas abrangidos pelo estudo comparativo, mas sim no estabelecimento do interesse e da validade *prima facie* de uma interpretação global das regularidades causais comuns a diversos casos históricos” (SKOCPOL, 1985:11).

Pela comparação, foi possível observar contiguidades entre modelos de polícias de países diferentes, encontrar padrões, o que intitulei de gramática das polícias militarizadas. Por exemplo, por meio da comparação, observou-se que militarização das polícias, bem como o seu revés, a desmilitarização, são temas abordados ou negligenciados no Brasil e no Chile, apesar das diferenças históricas e sociopolíticas. Nesta tese, acredita-se que as novidades no campo das pesquisas sobre as polícias podem emergir da comparação de histórias já esquadrinhadas. Isaac Newton dizia que: “*se vi mais longe, foi por estar de pé sobre ombros de gigantes*”. Assim, apoiado sobre ombros gigantes das Ciências Sociais e Humanas, almejo que nas entrelinhas deste trabalho comparativista algo novo possa surgir.

Defendo a existência de um campo da Segurança Pública, no qual temos as polícias civis e militares, ora integrantes daquele campo, ora buscando aproximação com outros campos, por exemplo, o militar e o jurídico, ora estruturando seus subcampos. As considerações tratadas aqui se referem ao Brasil e ao Chile e, em alguns aspectos, projetam-se para América Latina. Contudo, ressalta-se que a temática da segurança é global. Nota-se que uma das mais fortes características da comunidade global hoje é o grande número de pessoas ao redor do mundo com forte sentimento de insegurança (GOLDING e TULCHIN, 2003:1). A violência tem se tornado um sério problema em muitos países em desenvolvimento – por motivos diversos como elevadas taxas de criminalidade, terrorismo, esgarçamento dos meios de controle social, entre outros. Estados e sociedades cada vez mais buscam meios para superar a insegurança. A consequência é paradoxal, pois quanto mais as sociedades modernas são equipadas com diversos tipos de bens



materiais e sistemas de proteções, mais elas são tomadas pelo sentimento de insegurança (BAUMAN, 2009:15-16).

Em espaços onde coexistem inúmeros interesses, medos, dramas, conflitos e ideais, campos se formam. Dependendo do momento, das características de cada sociedade e das conjecturas sociais, políticas e econômicas, o campo da Segurança Pública é mais ou menos elástico. Na América Latina, em decorrência da tradição autoritária<sup>6</sup>, dos atuais processos de democratização e da expansão da garantia de direitos civis, esse campo está em constante ebulição. Por isso, defende-se que diferentes posições políticas e institucionais interatuem para que Segurança Pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa em um campo de disputas. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional, que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais (COSTA e LIMA, 2013).

Ao mirar o campo da Segurança Pública na América Latina, pode-se ver especialistas com disposições específicas, tais como militares, policiais, acadêmicos, organizações não governamentais, movimentos sociais, empresários e, por que não dizer, também criminosos por meio de suas facetas organizadas e em relações recusas com personagens estatais. Pode-se notar o desenvolvimento ou a consolidação de veículos especializados para lidar com os valores da área, tais como revistas, cursos, congressos, sites, clubes<sup>7</sup>.

Há, ainda, integrantes ou simpatizantes desse campo defendendo seus interesses junto às instâncias legislativas, executivas e judiciais. Existe uma linguagem que identifica ou qualifica os agentes desse campo. Não poderia deixar de existir o capital, sendo que o mais expressivo capital em jogo é o simbólico. Esse tipo de capital se forma em torno do “mito do Estado soberano”, como sendo aquele o capaz de garantir segurança e ordem e de reprimir o crime dentro de suas fronteiras (GARLAND, 1999:63). Ou ainda, da ilusão de que o Estado de direito pode cobrir efetivamente todo o território com policiamento (BRODEUR, 2004:483).

---

<sup>6</sup> Conferir autoritarismo: SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Ed. Vértice, 1986; e *Reflexão sobre os estados burocráticos-autoritários*. São Paulo: Ed. Vértice/R.T, 1987.

<sup>7</sup> Em 2006 foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Pública em um esforço de abrigar os debates do campo, reunindo acadêmicos e profissionais das forças de Segurança Pública. Hoje esse fórum se constitui em um dos mais atuantes espaços de diálogo entre agentes de diferentes subcampos da Segurança Pública brasileira. Periodicamente realiza encontros e promove diversas publicações. Na América Latina, vide a *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* - Resdal, que reúne pesquisadores, profissionais e sociedade civil em torno das áreas de defesa nacional e segurança pública. [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

Esse mito é ritualizado pelos profissionais mantidos pelo Estado, sobretudo, agentes das forças policiais e militares, que reivindicam o monopólio dos discursos, das práticas, das técnicas e das tecnologias. Há, em suma, um *habitus* específico articulando e sustentando os agentes e as instituições pertencentes ao campo da Segurança Pública. Mesmo assim, isso não significa que se esteja falando de um campo coeso. Ao contrário, ele é caracterizado pela fragmentação, pois, como argumenta Soares (2006), os laços orgânicos entre os atores não estão constituídos plenamente.

Na América Latina, o campo da Segurança Pública está vigorosamente deixando a nebulosidade dos tempos autoritários, o que tem revelado subcampos estruturados e em estruturação e os seus desafios. Nesta tese, destaco o subcampo policial – especificamente o das polícias militarizadas. Tais organizações, mais do que outras, preocupam-se em defender seu espaço de atuação. Para tanto, buscam, em uma mescla de tradição e modernização, subsídios para definição de sua identidade. Elas protegem a existência do campo policial-militar com ideais, leis e armas. Para estudar esse fenômeno, aqui são analisadas comparativamente duas forças policiais militarizadas latino-americanas, com passagens marcantes em momentos distintos da recente história sociopolítica do Brasil e do Chile, sendo respectivamente: Polícia Militar do Estado de São Paulo e Carabineros de Chile.

Essas duas organizações policiais se assemelham e se reconhecem por serem militarizadas. No entanto, as histórias de vida delas trazem peculiaridades para o pesquisador. As duas forças policiais buscam construir suas histórias – as histórias oficiais – fundamentadas em um passado glorioso e em um presente de batalhas. Trata-se da edificação da imagem da instituição, o que ambas as organizações policiais têm feito com relativo sucesso, embora nessa empreitada a Polícia Militar do Estado de São Paulo não tenha obtido tanto êxito quanto os Carabineros, que usufruem de considerável confiabilidade no Chile e, até mesmo, no âmbito da América Latina.

Em termos de estrutura e de comportamento, a Polícia Militar paulista é duramente criticada por acadêmicos, pela mídia, por organismos internacionais e pela sociedade brasileira. Cenas como a do massacre do Carandiru, no qual 111 detentos foram executados no ano de 1992, ainda ofuscam a imagem da polícia militar paulista. Trata-se de uma ferida aberta, pois transcorrido duas décadas não estão plenamente esclarecidos o conteúdo dos fatos nem os

responsáveis pelo incidente<sup>8</sup>. Carabineiros também é criticado pela violência contra os movimentos sociais e o povo Mapuche, além da passagem marcante no governo autoritário do general Pinochet.

Panoramas diferentes no campo das polícias militarizadas, ou seja, da Polícia Militar do Estado de São Paulo e de Carabineros, trouxeram alguns empecilhos para a presente tese. Para o pesquisador, a investigação junto à Polícia Militar paulista se mostra menos árdua, porquanto há extensa literatura tratando da organização. Essa polícia, por diversos motivos, despertou a curiosidade acadêmica, assim se converteu em objeto de pesquisa que levou a inúmeras análises em monografias, dissertações, teses e artigos científicos. Já os Carabineros, com sua forte imagem e respaldo público, não tem inviabilizado críticas por parte da sociedade civil, mas, nos dias de hoje, tem despertado pouco interesse de pesquisadores<sup>9</sup>.

Comparado à Polícia Militar de São Paulo, há escassos estudos acadêmicos abordando Carabineros. Diante disso, na análise da corporação chilena, encontrei uma literatura restrita e especializada e, em alguns casos, obtida junto aos poucos acadêmicos que tratam do tema<sup>10</sup>. Todavia, não posso deixar de mencionar que, tanto Brasil como no Chile, as análises sobre a temática “polícia” se constituem em um crescente campo de pesquisa.

Ao analisar o campo policial, com ênfase no subcampo das polícias militarizadas, é relevante frisar que ele é permeável à conjuntura política, pois dela surgiu e a ela é subordinado. No entanto, o avanço da estrutura permite também notar uma relativa autonomia do campo policial, o qual foi se consolidando no transcorrer da história das polícias e nos dias de hoje gera desafios para o campo político e para a sociedade civil. Assim, no atual contexto dos Estados latino-americanos, enfrentando elevadas taxas de criminalidade, as polícias se projetam como especialistas no trato do crime e proprietárias do campo da Segurança Pública, porquanto

---

<sup>8</sup> Algumas condenações ocorreram, mas não levaram à punição dos responsáveis. Caso emblemático foi do Coronel Ubiratan condenado a 632 anos de prisão, contudo apelou em liberdade. Recentemente foi retomado o caso com a condenação de 23 policiais militares. Vide: Júri condena 23 PMs e absolve 3 por massacre do Carandiru. Folha de São Paulo, 21/04/2013. Vide também: FERREIRA, Luisa M. A.; MACHADO, Marta R. de A. and MACHADO, Maíra Rocha. Massacre do Carandiru: vinte anos sem responsabilização. *Novos estud. - CEBRAP*[online]. 2012, n.94 [cited 2013-05-09], pp. 05-29.

<sup>9</sup> Agradeço aos ex-comandantes da PMESP Cel. Álvaro Camilo e Cel. Carlos Alberto por terem me concedido entrevistas via telefone e me fornecido material sobre a PMESP.

<sup>10</sup> Agradeço a atenção dispensada pelo profs. Hugo Frühling e Alejandra Mohor Bettalla do *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile*. Também a Lucia Dammert, Claudio Fuentes e ao comandante Gonzalo de Carabineros de Chile.

hasteiam a bandeira de que sem elas Estado e sociedade civil não terão êxito contra a guerra da criminalidade.

Segundo Bourdieu (2012:168), essa é uma situação em que se expressa o monopólio dos profissionais, a qual aplicando às polícias, *mutatis mutandis*, demonstra que elas reivindicam a autoridade da produção e da imposição dos *interesses políticos instituídos*, o que lhes possibilita apresentar seus interesses no campo da Segurança Pública como se fossem os interesses dos cidadãos. Nesse diapasão, as polícias aqui analisadas – Polícia Militar do Estado de São Paulo e Carabineros de Chile – são exemplos de organizações na América Latina que buscam, por meio da consolidação do campo de atuação delas, a autonomia que lhes faltou no passado e lhes é criticada no presente.

\*\*\*

## Organização do Texto

Esta tese divide-se em: uma parte inicial, que aborda aspectos metodológicos; em três partes sobre a análise histórico-comparativa das polícias militarizadas brasileira e chilena; e uma conclusão, que visa sintetizar os resultados da pesquisa.

Inicialmente, em **Aspectos Metodológicos**, apresenta-se o problema da pesquisa, as definições metodológicas que orientam o trabalho e a adoção do método comparativo para análise de organizações policiais diferentes em contextos históricos distintos. Discute-se, ainda, a polícia como objeto de pesquisa. Observa-se que, de um tema de pouco prestígio no âmbito das Ciências Sociais latino-americanas, o estudo das polícias desponta como um campo repleto de possibilidades no período de democratização.

**Estruturando a Gramática**, em linhas gerais, são tratados os processos iniciais de militarização das organizações policiais brasileira e chilena. Destaca-se a relevância da polícia como ator político e reflete-se sobre o modelo militar de policiamento, que busca uma polícia resiliente às influências políticas, embora dependente delas. Observam-se as contextualidades sociopolíticas que levaram à adoção de polícias militarizadas no Brasil e no Chile, além das estruturas das organizações policiais que deram bases à formação do campo policial-militar.

Na segunda parte, **Aplicando a Gramática**, são abordadas as variações da militarização das polícias em regimes distintos. Realiza-se levantamento bibliográfico, pesquisas em arquivos públicos, meios de comunicação oficial (revistas institucionais das polícias), notícias divulgadas na imprensa escrita que tratem da relação das polícias militarizadas com as transformações sociopolíticas. Observa-se em que medida as trajetórias de regimes políticos interferiram na instituição policial, bem como qual papel é desempenhado pela polícia nos processos políticos. Analisam-se as mudanças político-administrativas nos sistemas e nas organizações policiais do Brasil e do Chile. É estudado ainda como os regimes políticos atuaram nos aspectos de como as polícias são *organizadas, controladas e se comportam*.

Parte-se do princípio que durante os regimes militares no Brasil e no Chile foi intensificada a militarização das polícias, em um processo batizado por Pinheiro (1991) de hipermilitarização. Isso permitiu simultaneamente a *instrumentalização* das polícias, que foram

cooptadas e moldadas para atender aos interesses dos regimes repressores, e *autonomização* das polícias, visto que elas foram alijadas do comando civil e insuladas das demandas da população.

Especificamente, analisa-se PMESP e Carabineros comparativamente sob as ditaduras, isto é, os regimes autoritários de Brasil (1964-1985) e Chile (1973-1990). O resgate ou a intensificação da cultura castrense operada pelos governos militares nas polícias, com a finalidade de afastá-las das influências políticas foi recorrente nas duas corporações. Elementos como profissionalização, técnica e ideologização militar deram aos governos militares condições de manejar as polícias em prol de seus interesses. O modelo centralizado de polícia chilena, desenhado pelo governo Pinochet, influenciou outras instituições policiais da América Latina, inclusive a Polícia Militar do estado de São Paulo.

Em outro momento, descreve-se comparativamente o comportamento de PMESP e Carabineros ao longo do processo democrático. Para tanto, abordam-se alguns pontos que têm marcado as trajetórias dessas polícias e aqueles fatos que evidenciam as ambiguidades das corporações sob a figura do Estado democrático de direito. Apesar da participação das polícias nos regimes autoritários, à luz da democracia, elas têm de atender às demandas por segurança pública. No entanto, as polícias militares brasileiras são consideradas inadequadas à nova ordem democrática, sendo vistas como “entulho autoritário”. Já a polícia chilena Carabineros não sofre tanto questionamento sobre seu caráter militar e, no regime democrático, é vista com mistos de veneração e medo. Com essa comparação, pretende-se discutir o papel das polícias militarizadas nas democracias dos dois países.

Na terceira parte, **Decodificando a Gramática**, discutem-se os dilemas das reformas nas polícias e dos processos de desmilitarização no Brasil e no Chile. Assim, a discussão aborda o modelo militar de policiamento e as vicissitudes dele para a temática das reformas das polícias na América Latina. A sujeição ou resistência das polícias militarizadas às reformas se constitui em uma questão política para as democracias latino-americanas. As transformações nos aspectos das polícias, como são organizadas, como são controladas e como se comportam, é o que move as reformas. Destaca-se o dilema da estética ou caráter militar das polícias estudadas, que as coloca dialeticamente entre os campos militar e policial.

## **ASPECTOS METODOLOGICOS**

### **Problematizando o Campo das Polícias Militarizadas**

Brodeur (2003:19-20) observa que há duas constantes nas pesquisas sobre as polícias, sendo a ênfase na violência e na manutenção da ordem. Na primeira constante, há uma correlação entre os trabalhos da polícia e as noções de violência e coerção. Isso se deve ao fato de a polícia é uma instituição responsável pelo uso da violência, segundo a perspectiva weberiana de Estado como aquele pretende o monopólio da força física. Na segunda constante, afirma-se que o mandato da polícia está fundado na manutenção da ordem, o que lhe impõe uma postura dura contra ações criminosas e desviantes.

Embora relevantes para compreensão da polícia, as duas constantes isoladamente podem se mostrar limitadas. O mais adequado é considerar como os requisitos da violência e da manutenção da ordem oscilam ou se cristalizam conforme circunstâncias sociopolíticas. Nesse sentido, os estudos históricos e as análises comparativas entre polícias têm maiores condições de revelar semelhanças e diferenças. Nesta tese, por meio de retratos históricos e da análise comparativa, busca-se conhecer os arranjos do exercício da violência e da manutenção da ordem das polícias militarizadas do Brasil e do Chile.

Em um primeiro momento, observa-se que, por causa da ubíqua relação com os militares, geralmente pesquisas acadêmicas na América Latina têm negligenciado o estudo sobre a polícia como uma instituição independente, o que tem obscurecido o caráter da instituição como um distinto ator social. Entretanto, a polícia tem suas regras políticas, embora na América Latina tais regramentos não sejam significados evidentes (KALMANOWIECKI, 1995:05).

As polícias militarizadas do Brasil e do Chile têm relações históricas e normativas com as Forças Armadas, contudo elas não são estruturas contíguas. Vicissitudes nos regimes políticos ou limites entre as fronteiras da segurança interna e externa aproximam ou afastam polícias militarizadas e Exército, mesmo assim as polícias são atrizes autônomas. Há um subcampo das polícias militarizadas.

Diferente das Forças Armadas, que foram submetidas a investigações acadêmicas nos períodos de autoritarismo e de transição para democracia na América Latina, as polícias foram elementos de pouca relevância<sup>11</sup>. Na América, as transições políticas dos anos 1980 e 1990 – especificamente para Brasil e Chile – foram pactuadas, porquanto os governos autoritários militares deixaram o comando da cena política sob a blindagem de acordos e benefícios legais, que dificultaram ulteriores retaliações<sup>12</sup>.

Em graus distintos, as polícias foram favorecidas pelos pactos de transição. Todavia, com a democratização, os holofotes se voltaram para elas, em virtude de simbolizarem uma herança dos regimes autoritários, sobretudo no que se refere às estruturas militarizadas e ao uso abusivo da força. Além disso, a escalada da criminalidade, ocorrida a partir da década de 1980, projetou as polícias para o *front*, porque a segurança pública cada vez mais se tornou uma demanda política.

As histórias das polícias latino-americanas nos regimes autoritários dos anos 1960 e 1970 aos poucos estão sendo relevadas. Foge do espoco dessa pesquisa realizar um denso estudo historiográfico das polícias no autoritarismo, contudo se analisam elas nas variações dos regimes autoritários e democráticos. No primeiro caso, a atuação das polícias decorreu da vinculação fisiológica com governos no que se refere à função do fazer cumprir as leis e à manutenção da ordem. Dessa forma, as polícias participaram ativamente da violação de direitos humanos perpetrada na maioria dos países da América Latina (ANDERSEN, 2002).

Essa atuação não foi uma opção política das polícias, embora elas tenham obtido ganhos institucionais, como aponta Pedroso (2005), para as polícias brasileiras no que se refere à discricionariedade da atuação policial; e Frühling (1990) para Carabineros de Chile, quanto à autonomia e ao reforço do caráter militar. Enquanto forças de manutenção da ordem pública, as polícias serviam aos propósitos de governos autoritários para manter sobre controle a sociedade

---

<sup>11</sup> As pesquisas sobre o período autoritário, a transição e a consolidação democrática na América Latina têm se concentrado no papel das Forças Armadas, que tiveram participação direta nos golpes de Estado dos anos 1960 e 1970. Vide, por exemplo: “Os Militares na Política (1975)” e “Os Militares: da Abertura à Nova República (1986)” de Alfred Stepan; “Forças Armadas e Política no Brasil (2005)” de José Murilo de Carvalho; “El Proceso Político Chileno” (1983) de Manuel Antonio Garretón; “Los Militares en el Poder: Régimen y Gobierno Militar en Chile – 1973-1986” (1987) de Augusto Varas; “El Modelo Militar Prusiano y las Fuerzas Armadas de Chile” (1999) de Ferenc Fischer; “El Régimen de Pinochet” (2000), de Carlos Huneeus. Para uma abordagem ampla da atuação dos militares na América Latina vide: “O Estado Militar na América Latina” (1984), de Alain Rouquié.

<sup>12</sup> A literatura sobre transição democrática na América Latina é extensa. Para o caso do Brasil, por exemplo, vide: Dossiê Transição Política, Revista de Sociologia e Política Nº 17: 7-10 NOV. 2001. Para Chile, vide: La Transición Chilena a la Democracia: Pactada, Óscar Godoy Arcaya, *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).



civil. Afinal, o termo “ordem pública” expressa a subjetividade do momento político (PEDROSO, 2005: 65). Com efeito, o papel da polícia nas sociedades submetidas aos regimes autoritários foi ampliado.

Observa-se que, no caso do Brasil, as polícias militares foram consolidadas como estrutura de reserva das Forças Armadas. As polícias civis foram importantes no procedimento de investigação dos supostos “inimigos do regime”. Particularmente, no tocante à Polícia Militar brasileira, até o momento do regime, ela se encarregava de uma reduzida série de operações relacionadas com a repressão de distúrbios civis e manutenção da ordem.

Depois do golpe de 1967, foi designada a ela a responsabilidade de “levar a cabo, vestindo o uniforme, atividades policiais ostensíveis, que serão planejadas por autoridades policiais competentes com o fim de garantir o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o Exército terá a faculdade de constituí-las” (ZAVERRUCHA, 2008: 133). Após 1970, as polícias militares passaram a integrar inclusive o serviço de informações e contrainformações do Exército. É, também, curiosamente neste momento, que elas começaram a retomar gradativamente suas atividades convencionais de policiamento urbano (MUNIZ, 2001:76).

No Chile, a principal instituição policial, Carabineros, experimentou fortes transformações sob o regime militar. Assim, na visão dos chefes da corporação, a instituição deixou de ser mera executora de disposições governamentais e passou a ser atriz colaboradora das tarefas do governo, como aponta Pietro (1990).

Dessa forma, em primeiro lugar e em consonância com o novo *status* institucional que alcançava por sua participação no governo, Carabineros passou a estar regido por uma normativa institucional que lhe garantia maior autonomia frente aos ministérios propriamente políticos, uma vez que reforçava as características militar da instituição. Em segundo lugar, não há dúvida que a instituição se viu permeada do mesmo processo de ideologização que teve lugar nas Forças Armadas. A ênfase na manutenção impositiva da ordem pública e a hostilidade contra o partido comunista, e os partidos de esquerda em geral, propagou-se e se expressou nas políticas e no discurso institucional (FRÜHLING, 1990: 88).

A despeito da *instrumentalização* das polícias ocorrida nos regimes autoritários, elas são absolutamente essenciais para qualquer democracia moderna, porque é a instituição pública que torna efetivo o direito e que com maior frequência se relaciona com os cidadãos (FRÜHLING e

VARGAS, 2008:07). No entanto, nas democracias recentes da América Latina, as polícias são colocadas à prova diante da necessidade de conciliar soluções para criminalidade e respeito aos direitos humanos e civis.

A criminalidade desponta como um dos maiores problemas na América Latina, segundo dados do Latinobarômetro de maio de 2012 (DAMMERT e LAGOS, 2012:03). Aliás, a insegurança tem uma poderosa influência na vida das pessoas e da política. Na atualidade, o medo do crime e da violência está mudando o panorama de todo o hemisfério, pois, com poucas exceções, a tendência geral nas Américas tem sido o incremento progressivo do crime e da violência a partir da metade dos anos 80 e 90 (DAMMERT e BAILEY, 2005: 13).

As demandas por segurança implicam mais polícias nas ruas, o que muitas vezes é acompanhado de abusos contra os direitos humanos e civis, sobretudo, daqueles indivíduos rotulados como transgressores da lei e da ordem. A pergunta que surge é: como sistemas policiais, constituídos em uma longa tradição autoritária, que foi intensificada pelos regimes militares, inserem-se no contexto democrático? Ocorreram significativas mudanças institucionais e organizacionais nas polícias brasileira e chilena no processo de transição democrática?

Conforme Zaverucha (2005; 2008), Pedroso (2005), Pinheiro (1982; 1991; 1998) e Soares (2012), as instituições de segurança pública brasileira ostentam ainda fortes laços legais herdados da estrutura do regime autoritário. Apesar do controle civil sobre as polícias militares, a concepção militarizada da segurança pública, formulada pelos governos militares depois de 1967, foi confirmada na Constituição de 1988, que manteve intocada a organização policial, por meio do Título V, Capítulo, Da Segurança Pública, artigo 144, um dos textos mais flagrantes da grande insensibilidade para a necessidade de desmilitarizar o aparelho do Estado depois da ditadura com condição de plena formalidade da democracia (PINHEIRO, 1999: 56).

A instituição policial chilena Carabineros pouco mudou institucionalmente de um regime para outro. Segundo Fuentes (2004), por exemplo, Carabineros conta com a prerrogativa de foro na Justiça Militar para quaisquer tipos de delitos cometidos por policiais, o que blinda a instituição frente às demandas dos cidadãos. Ademais, a boa avaliação pública, em parte, pode ser atribuída à construção política da imagem da instituição para afastar o medo que ainda toma segmentos da sociedade (BONNER, 2010). As polícias militarizadas brasileira e chilena, portanto, não realizaram uma transição substancial para o regime democrático.

Ao se analisar a organização da PMESP e Carabineros, constata-se que as transições dos sistemas políticos do Brasil e do Chile não foram acompanhadas de reformas de vulto nas polícias. Em particular, destaca-se que o arcabouço das polícias, desenhado pelos governos autoritários, persiste na PMESP e no Carabineros.

Isso não significa que nada tenha mudado. Desde as primeiras formações de corpos de polícias permanentes, no fim do século XIX e início do XX até os dias de hoje, as polícias na América Latina passaram por inúmeras transformações. As alterações na ordem política e a estruturação das organizações policiais levaram a reformas e adaptações nos sistemas policiais, sendo que atualmente as polícias enfatizam cada vez mais temas de gestão, liderança e tecnologia. Entretanto, no Brasil e no Chile, o modelo militar de policiamento conserva-se quase intocável.

PMESP e Carabineros, enquanto instituições enquadradas no rol polícias estatais e permanentes, foram organizadas como instituições militarizadas no início do século XX e resistem sem alterações substanciais em suas formas de organização. Por isso, esse modelo militar soaria inadequado aos desafios do policiamento moderno, em especial nos contextos democráticos do Brasil e do Chile.

O fato de existir polícias militarizadas *per se* não é o problema, pois outros países desenvolvidos possuem esse modelo policial, por exemplo, a Itália ainda dispõe dos *Carabinieri*, a Espanha, da *Guardia Civil*, a França, da *Gendarmerie*, e a Holanda, da *Rijkspolitie* (BEATO, 1999:18). O significativo é entender o modelo militar de policiamento segundo as conjunturas do Brasil e do Chile, em vez de confrontar modelos policiais equidistantes. Nesse caso, a semelhança entre PMESP e Carabineros pode revelar fatos negligenciados pelas comparações de opostos como o confronto entre modelos britânico e francês.

Para tal finalidade, esta tese resgata parte do conteúdo histórico-institucional do campo das polícias militarizadas – uma gramática das polícias militarizadas. Argumenta-se que analisar a instituição policial militar de forma autônoma pode revelar normas, doutrinas, valores e culturas que foram intensificadas sob a tutela de regimes autoritários e que apresentam intercorrências nos regimes democráticos.

Pretende-se, com essa análise, refletir amplamente sobre questionamentos que perpassam as discussões sobre as polícias militarizadas, tais como: o que caracteriza o campo policial

militar? Críticas às polícias decorrem do modelo policial adotado, seja militar ou civil, ou do relacionamento polícia-cidadãos? O modelo policial repercute na eficácia do policiamento, no controle, no comportamento das polícias? O modelo militar de policiamento tem de ser superado? Há crise de identidade nas polícias militarizadas? Em que consiste a desmilitarização das polícias?

Em geral, as polícias têm sido atores políticos em múltiplos países da América Latina, seja pela participação em governos ditatoriais, na violação aos direitos humanos, no enfrentamento da escalada da criminalidade, seja pela presença em reiterados manifestos corporativos e greves, a partir dos anos 1990, os quais revelam sua incidência política (FLACSO, 2007).

A convivência entre a polícia e a política tem sido oscilante no transcorrer da história latino-americana. Ela se apresenta como clientelismo, em que a classe política usa a polícia para fins privados, o que dá margens à repressão política. Ela pode se situar como autonomia, em que a polícia se afasta da política, o que leva ao insulamento da segurança nas organizações policiais e também é porta para o descontrole.

O modelo militar de policiamento foi, e continua sendo, instrumento para fincar as polícias em um campo particular longe das variâncias políticas. A dificuldade é que no Brasil e no Chile o ideal militar foi levado às polícias como procedimento de afastá-las das interferências de ordem política, para profissionalizá-las, controlá-las, torná-las eficazes, mas atualmente as organizações policiais fazem parte da seara política e são censuradas por carência de profissionalismo, de controle adequado e de pouca eficácia.

Com o enfoque na instituição policial de caráter militar, nota-se que poucas instituições têm a pretensão de moldar comportamentos como as coercitivas e militarizadas. No geral, a força das polícias não se destina apenas aos governados, mas também aos policiais. Isso significa que toda polícia é, primeiro, uma política para a polícia, um conjunto de escolhas intencionais de que se pode, portanto, dar conta (MONJARDET, 2003:185).

As polícias militarizadas pretendem forjar policiais, por meio da hierarquia e da disciplina, do repasse de valores e culturas. Com efeito, no ensino policial, nos quartéis, nas tarefas rotineiras, nas rondas se busca um policial “comportado”, um modelo de cidadão para sociedade. O modelo militar de polícia imprime valores, atitudes, regras, símbolos, ações,

condutas, algo parecido à doutrinação. O que as instituições policiais militares estão repassando para seus agentes? Que concepção de polícia têm as polícias militarizadas?

O policial militar desenvolve valores e culturas diversos na atividade cotidiana das ruas, mas sempre estão onipresentes os estatutos, os códigos, as normas da instituição, o dever de obediência aos superiores. Com isso, ressalta-se o que Bourdieu (2002) denominou de a “força formadora de hábitos”, que em instituições de formação, como as do policial militar, por exemplo, proporcionam aos que estão submetidos às suas influências direta ou indireta, não somente esquemas de pensamentos específicos e particularizados, mas também a disposição geral e geradora de esquemas específicos suscetíveis de serem aplicados em campos diferentes do pensamento e da ação, que se podem denominar de *habitus* cultivados.

Nesses termos, a não observância dos *habitus* é vista como desvio de conduta individual, não como um problema da instituição militar policial. Essa visão desconsidera que, muitas vezes, as práticas corruptas, os excessos e as incapacidades estão relacionados com culturas institucionais que tem perpetuado práticas obsoletas e contraproducentes (ARIAS e ZÚÑIA, 2008:24).

Para compreender o papel das polícias militarizadas nos processos sociopolíticos, parte-se de três eixos propostos por Bayley (1971): *como elas são organizadas, como são controladas, como se comportam*. Tais eixos têm mais a dizer sobre as polícias do que as variações políticas (BAYLEY, 1971: 92). Assim, defende-se que, a partir dessa análise, é possível visualizar o subcampo das polícias militarizadas, ou seja, aquilo que as distingue das polícias civis e das Forças Armadas, além de objetivar torná-las autônoma frente ao campo da política.

De forma geral, analisam-se as polícias militarizadas do Brasil e do Chile segundo a abordagem de campo desenhada pelo sociólogo Bourdieu (1997, 2002, 2007, 2009a, 2009b, 2012). Defende-se, portanto, que, por um lado, PMESP e Carabineros representam um campo organizacional, em que seus indivíduos ou grupos apresentam *habitus* particulares, que lhes conferem uma identidade e formam conjunto de valores e capitais a serem defendidos. Por outro lado, de forma específica, está tese também acredita que a teoria de campo organizacional desenvolvida por Powell e Dimaggio (1999) contribui para compreensão da militarização de PMESP e Carabineros, porquanto ela revela que as duas organizações passaram por processos de isoformismo assemelhados. A ideia de isoformismo se aproxima de homogeneização, a qual se

constitui em um processo limitador, que obriga uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam as mesmas condições ambientais (POWELL e DIMAGGIO, 1999:108).

Os autores argumentam que há dois tipos de isoformismo: competitivo e institucional. O primeiro ocorre com mais frequência em espaços concorrenciais de mercado, onde organizações enfrentam disputas acirradas. O segundo tipo parte do princípio que as organizações não só competem por recursos ou clientes, mas também por poder político e legitimidade institucional, por uma boa condição social e econômica.

Dessa forma, o isoformismo institucional é instrumento útil para atender à política e à cerimônia que permeiam grande parte da vida organizacional moderna (POWELL e DIMAGGIO, 1999:109). PMESP e Carabineros, ao longo de suas histórias, passaram por transformações decorrentes das vicissitudes do campo político e de processos de isoformismo institucional, cujo fim foi a estruturação de um campo organizacional das polícias militarizadas.

Conforme Powell e Dimaggio (1999), há três mecanismos que geram mudanças de isoformismo institucional: o isoformismo *coercitivo*, que se deve a influências políticas e a problemas de legitimidade; o isoformismo *mimético*, que resulta de respostas padronizadas em meio à incerteza; e o isoformismo *normativo*, associado à profissionalização (POWELL e DIMAGGIO, 1999:109).

Tais formas de isoformismo não ocorrem exclusivamente em estado puro, mas, ao contrário, mesclam-se de acordo com o contexto da mudança. Nesse caso, PMESP e Carabineros passaram, e ainda convivem, por formas variadas de isoformismo institucional, pois a estética ou caráter militar delas é decorrência direta de processos coercitivos, miméticos e normativos.

Tais processos levaram à estruturação de um campo organizacional, como sendo um espaço reconhecido da vida institucional dessas organizações. Analisar esse campo – o campo das policiais militarizadas – não é uma tentativa de aplicar uma teoria para justificar a existência de certo fenômeno. Ao contrário, parte-se da realidade empírica para se chegar a conceitos e definições, porque a estrutura de um campo organizacional não se pode determinar *a priori*, mas deve se definir com base na investigação empírica, afinal os campos existem na medida em que estão definidos institucionalmente (POWELL e DIMAGGIO, 1999:106).

As abordagens de Powell e Dimaggio (1999) bebem na tradição de Bourdieu (1997, 2002, 2007, 2009a, 2009b, 2012) e Weber (2009; 2011). Elas seguem uma linha que não se prende ao

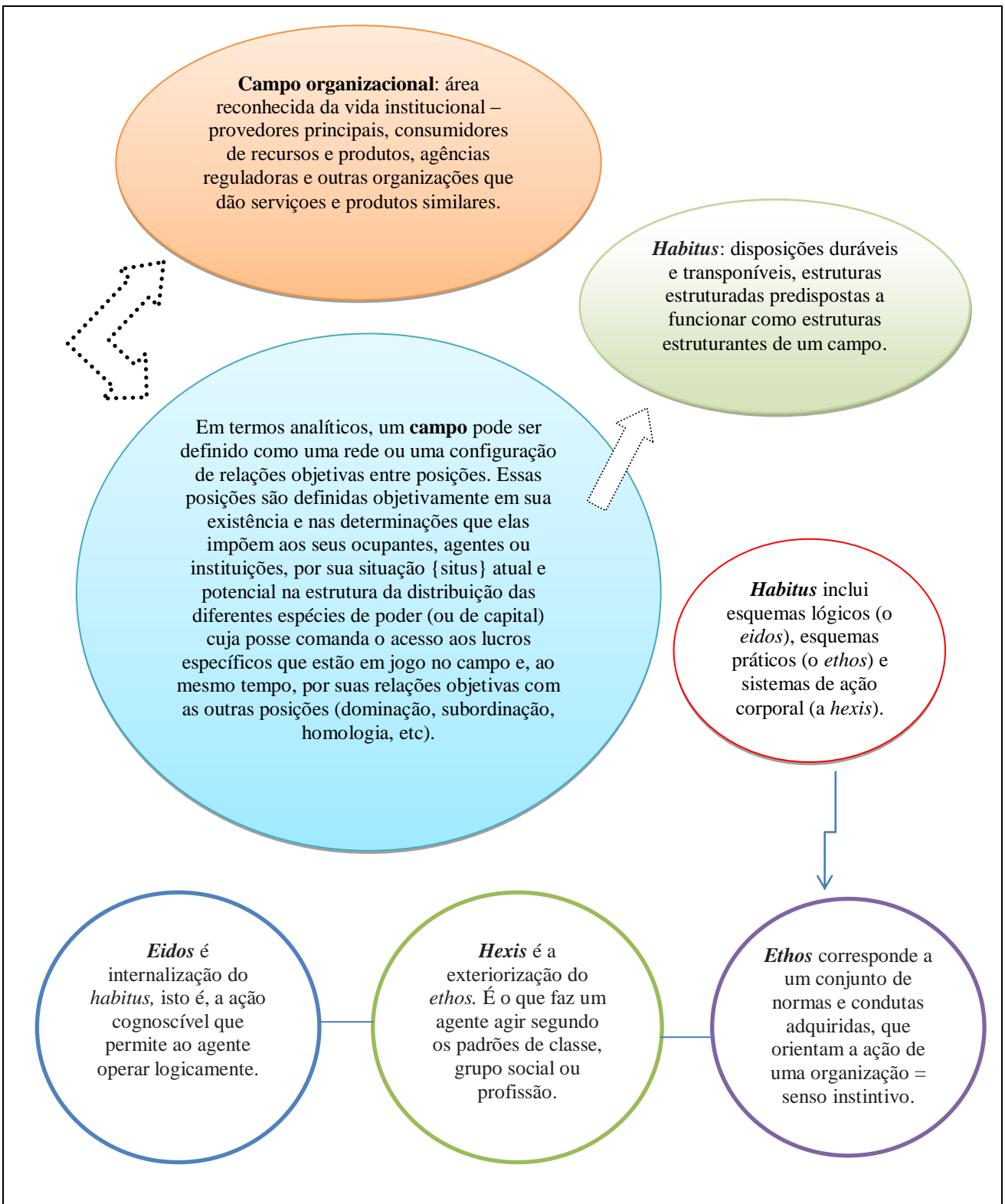
funcionalismo, mas se abre à compreensão das organizações em uma dimensão que agrega aspectos culturais, políticos, históricos, econômicos etc. Por conta disso, em linhas gerais, nesta tese, adota-se essa perspectiva sistêmica e institucional para a observação do campo das polícias militarizadas, a qual expõe os quesitos abaixo:

O esquema que leva à análise empírica é sistêmico. Deriva do princípio de que a dinâmica social se dá no interior de um /campo/, um segmento do social, cujos /agentes/, indivíduos e grupos têm /disposições/ específicas, a que ele denomina /*habitus*/. O campo é delimitado pelos valores ou formas de /capital/ que lhe dão sustentação. A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico. Nessas lutas são levadas a efeito /estratégias/ não conscientes, que se fundam no /*habitus*/ individual e dos grupos em conflito. Os determinantes das condutas individual e coletiva são as /posições/ particulares de todo /agente/ na estrutura de relações. De forma que, em cada campo, o /*habitus*/, socialmente constituído por embates entre indivíduos e grupos, determina as posições e o conjunto de posições determina o /*habitus*/ (THIRY-CHERQUES, 2006:31).

Considera-se o detalhamento de campos de poder relevante para a pesquisa científica, porque, segundo Bourdieu (2002), os campos funcionam para apreensão sincrônica como espaços estruturados de posições (ou de postos, particularmente para as polícias militarizadas), cujas propriedades dependem de sua posição em ditos espaços e podem ser analisadas de forma independente das características de seus ocupantes (em parte determinada por elas).

Elemento preponderante na concepção de campo é o *habitus*, que é uma espécie de sentido do jogo que, uma vez existente, não tem necessidade de racionar para se orientar e se situar de maneira racional em um espaço. Isso não implica uma anulação do agente na verdade de operador prático de construções do objeto (BOURDIEU, 2012:62). O termo *habitus* medeia entre a estrutura e a ação. Denota o sistema de disposições duráveis e transferíveis, que funciona como princípio gerador e organizador de práticas e representações, associado a uma classe particular de condições de existência. O *habitus* é adquirido mediante a interação social e, ao mesmo tempo, é o classificador e o organizador dessa interação. É condicionante e é condicionador das nossas ações (THIRY-CHERQUES, 2006:33).

A Figura 1 resume as definições de campo organizacional e campo de poder adotadas neste trabalho:



**Figura 1: Definições de Campo Organizacional e Campo de Poder.** Fonte: Baseado em Bourdieu (2009a; 2009b); Brodeur (2004) e Powell e Dimaggio (1999). Elaboração própria.



Das definições apresentadas, o *habitus* – no contexto das polícias militarizadas do Brasil e do Chile – corresponde à ideia de estética ou caráter militar, que PMESP e Carabineros adquiriram nos períodos de estruturação dessas polícias nos séculos XIX e XX e mantêm até os dias atuais. Nesta tese, os termos estética e caráter serão usados como sinônimos, tendo em vista que as polícias aqui objetivadas lhe atribuem o mesmo sentido. Na PMESP, fala-se na *estética*, em Carabineros, no *caráter*. Ao confrontar a literatura policial que aborda o assunto, é nítido que os termos se referem à mesma semântica (CAMARGO, 1997; MUÑOZ, 2010). Nesse contexto, a estética ou caráter militar de PMESP e Carabineros é a expressão do *habitus* dessas organizações.

O *habitus* é um conceito que, embora seja visto como um sistema engendrado no passado e orientando para uma ação no presente, ainda é um sistema em constante reformulação. *Habitus* não é destino (SETTON, 2002:61). Nesse aspecto, apreende-se o termo *habitus* como um instrumento conceitual para auxiliar na observação da relação das transformações sociopolíticas com a trajetória das polícias militarizadas. Ele se constitui em uma mediação entre os condicionamentos sociais exteriores do campo da política e a subjetividade dos sujeitos do subcampo policial militarizado.

Para Bourdieu (2009a), há contínua correlação ou cumplicidade entre o campo e o *habitus*, sendo que o campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo. O *habitus* é a internalização ou incorporação da estrutura social, enquanto o campo é a exteriorização ou objetivação do *habitus* (VANDENBERGHE, 1999:27).

Ao se adotar a teoria de campo para tratar das polícias militarizadas, não se aspira nesta tese realizar análise sociológica da teoria bourdieusiana sobre campos e *habitus*. A finalidade é contextualizar elementos da metodologia de “campos de poder” como ferramenta comparativa para trabalhar a realidade empírica das polícias militarizadas.

Com isso, pretende-se ressaltar que o modelo militar de polícia não se confunde com a realidade do modelo. Ademais, não se intenta realizar uma narração exaustiva da estruturação do campo da polícia de tipo militar. Busca-se, contudo, observar eventos sociopolíticos que retratam processos de dependência e autonomia das organizações PMESP e Carabineros.

Em suma, o foco do estudo será a estrutura do campo das polícias militarizadas, mas sem se reduzir à concepção estruturalista. Dessa forma, entende-se que, na decomposição de cada ocorrência significativa da característica do campo, segue-se o modelo estruturalista, em que se

constroem as relações objetivas – econômicas, linguísticas etc. – tanto da prática, como das representações da prática do campo (THIRY-CHERQUES, 2006:45). Aplica-se, portanto, para o estudo dos campos da PMESP e de Carabineros, a anotação que Thiry-Cheques (2006) faz em uma análise do aparato teórico de Bourdieu, segundo a qual o que se almeja com o ferramenta de “campo” é conhecer as homologias estruturais entre a posição dos agentes e instituições, mediante o recorte da sua posição relativa e da estrutura de relações objetivas entre as posições: concorrência, autoridade, poder, legitimidade.

Para o estudo comparativo do campo policial militarizado de Brasil e Chile, a concepção de *homologia*, desenvolvida na teoria de campo bourdieusiana, é oportuna para revelar em momentos e instituições distintas trajetórias semelhantes. São justamente os estados de PMESP e de Carabineros, em situações de conflito e de alterações políticas, que permitem observar as homologias de posição entre os campos policiais de épocas diferentes.

Bourdieu (2002) realiza essa abordagem ao observar as interações do campo intelectual em diferentes disciplinas acadêmicas e expressões culturais, ou seja, as interconexões entre o campo científico e o campo das produções simbólicas. *Mutatis mutandis*, argumento análogo é apreendido para conhecer os campos das polícias militarizadas do Brasil e do Chile, que, embora tentem se constituir com espaços autônomos, estão submersas em outros campos, com destaque para o político. Nesses termos, a comparação pretende superar as aparências em que estão envoltas a militarização das polícias e chegar a homologias estruturais que explicam PMESP e Carabineros, a despeito das contextualidades e momentos diferentes. Segundo Bourdieu (2007), isso é possível porque:

A apreensão de homologias estruturais (quem) nem sempre tem necessidade de recorrer ao formalismo para encontrar seus fundamentos e dar provas de seu rigor. Basta acompanharmos a tentativa de Panofsky que o leva a comparar a Suma de Tomás de Aquino, com a catedral gótica para percebermos as condições que tornam possível, legítima e fecunda tal operação: para ter acesso à analogia oculta... é necessário renunciarmos a encontrar nos dados da intuição sensível o princípio capaz de unificá-los realmente e submeter as realidades comparadas a um tratamento que as torne identicamente disponíveis para a comparação. A analogia (se estabelece) entre objetos conquistados contra as aparências imediatas e construídos por uma elaboração metódica (BOURDIEU, 2007: 71).

Para Bourdieu (1997), em cada momento de cada sociedade, um conjunto de posições sociais se une por uma relação de *homologia* a um conjunto de atividades ou de bens por sua vez caracterizados de forma relacionada. A busca de homologia entre Brasil e Chile, por meio de suas

respectivas polícias militarizadas, intenta encontrar correlações entre entidades, instituições, culturas, saberes, história distintos.

Esta fórmula, que puede parecer abstracta y oscura, enuncia la primera condición de una lectura adecuada del análisis de la relación entre las posiciones sociales (concepto relacional), las disposiciones (o los *habitus*) y las tomas de posición, las «elecciones» que los agentes sociales llevan a cabo en los ámbitos más diferentes de la práctica, cocina o deporte, música o política, etc. Recuerda que la comparación sólo es posible de sistema a sistema y que la investigación de las equivalencias directas entre rasgos tomados en estado aislado, tanto si a primera vista son diferentes pero «funcional» o técnicamente equivalentes (como el Pernod y el shochu o el sake) o nominalmente idénticos (la práctica del golf en Francia y en Japón por ejemplo), puede conducir a identificar indebidamente propiedades estructuralmente diferentes o a distinguir equivocadamente propiedades estructuralmente idénticas (BOURDIEU, 1997:16).

A comparação entre PMESP, no Brasil, e Carabineros, no Chile, conforme tais eixos tem por finalidade mostrar uma situação contraditória: a influência da política no desenho do sistema policial e o desenvolvimento institucional das polícias frente à política. Por meio da análise dessa contradição, é possível encontrar a intenção objetiva escondida por debaixo da declarada. O querer-dizer que é denunciado no que ela declara (BOURDIEU, 2012:73).

O modelo militar de polícia foi arquitetado e defendido por governos do Brasil e do Chile em períodos distintos da história desses países com finalidades diversas, por exemplo: modernização das polícias no fim do século XIX e início do XX e a necessidade de uma força pública disciplinada capaz de impor a lei e a ordem. Essa foi a intenção declarada. Todavia, tanto a PMESP, quanto Carabineros foram reajustados sob os regimes ditatoriais dos anos 1960 e 1970 com o propósito de criar polícias impermeáveis à política (pelo menos da política dos movimentos classificados como comunistas).

Em outras palavras, o reforço da estética ou caráter militar nas polícias nos regimes autoritários teve por fim evitar a politização, nada obstante as polícias desenvolveram orientações e valores políticos próprios. Tanto é assim que, na democracia, a estética ou caráter militar é defendido pelas polícias aqui estudadas como meio de controle, de eficiência e profissionalismo<sup>13</sup>. Para elas, o caráter militar não é um vínculo com as doutrinas castrenses, mas uma herança histórica que atende aos requisitos organizacionais<sup>14</sup>. Nesse conjunto, observam-se os traços da intenção objetiva.

<sup>13</sup> Sobre o tema vide: CAMARGO (1992) e MUÑOZ (2011). Esse tema será abordado na Parte 3, desta tese.

<sup>14</sup> Vide: “El Carácter Militar en la Evolución Jurídica de Carabineros de Chile”, de Daniel Soto Muñoz. *Revista Académica de Carabineros*. “A força policial e a investidura militar”, de Wilson Odirley Valla. Em entrevistas com oficiais de Carabineros e da PMESP ambos ressaltaram que o caráter militar é voltado para a organização, não para a

A observação do campo e do *habitus* de PMESP e Carabineros é feita a partir dos questionamentos de Bayley (1971) sobre as polícias: *como elas são organizadas, como são controladas, como se comportam*. Essa análise é realizada em momentos sociopolíticos distintos de Brasil e Chile, especificamente nos períodos autoritários dos anos 1960 e 1970 e democráticos, a partir dos anos 1980 e 1990.

Por meio dessa investigação, constata-se a construção do *subcampo* das polícias militarizadas, que faz parte de um campo maior, que entrelaça política, forças militares e força pública de manutenção da lei e da ordem. Nessa perspectiva, adota-se a linha de Tavares Santos (1997), que, embora exemplifique o contexto das organizações policiais brasileiras, em um panorama comparativo, é aplicável ao caso das organizações policiais chilenas.

Para o citado autor, a organização policial é caracterizada por ser um campo de forças a partir de três posições: o exercício da violência legítima, a construção do consenso e as práticas de excesso de poder, a violência ilegítima. As relações dinâmicas e combinatórias desses três vetores vão definir a função social da organização policial na época contemporânea (TAVARES SANTOS, 1997:164). Com essas considerações, analisam-se PMESP e Carabineros seguindo os quesitos do Quadro 1:

**Quadro 1: Instituições Policiais e Regimes Políticos**

Eixos de análise das polícias	Regimes Políticos	
	Autoritário	Democrático
Como são organizadas	Possibilidades: sistema policial (centralizado ou descentralizado); modelo militar ou civil; relação com as FF.AA, com Ministérios de Defesa; formas de recrutamento/seleção de oficiais e não oficiais; distribuição do poder na instituição; ordem pública: segurança nacional ou segurança pública.	
Como são controladas	Possibilidades: controle militar: hierarquia e disciplina; controles internos, externos, civil, judicial, legislativo, social; Justiça Militar; existência de corregedorias e ouvidorias; formas de prestação de contas ( <i>accountability</i> e <i>responsiveness</i> ).	
Como se comportam	Possibilidades: relações polícia-sociedade; concepções de segurança pública (por exemplo: comunitário); violência policial; ambiente para reforma.	

Fonte: Baseado em Bayley (1971). Elaboração própria.

Por meio desse procedimento comparativo de instituições e momentos históricos distintos, ressaltam-se as relações de exercício da violência legítima, busca de consensos e ações de violência ilegítima abordadas por Tavares Santos (1997). Especialmente para as polícias PMESP e Carabineros, elas significam fraturas, que em vez de desestruturarem o campo policial militarizado, reorganizam-no com novos capitais e estratégias. Ou seja, essa situação paradoxal do campo policial militar no Brasil e no Chile, no transcorrer dos regimes políticos autoritários e democráticos, demonstra o que Bourdieu (2002) analisa para os campos em geral:

La estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones que intervienen en la lucha o, si ustedes prefieren, de la distribución del capital específico que ha sido acumulado durante luchas anteriores y que orienta las estrategias ulteriores. Esta misma estructura, que se encuentra en la base de las estrategias dirigidas a transformarla, siempre está en juego: las luchas que ocurren en el campo ponen en acción al monopolio de la violencia legítima (autoridad específica) que es característico del campo considerado, esto es, en definitiva, la conservación o subversión de la estructura de la distribución del capital específico (BOURDIEU, 2002: 120-121).

Diante de tais conceituações, analisando PMESP e Carabineros, a pesquisa estabelece como questões: *qual a dimensão dos regimes políticos autoritários e democráticos sob a arquitetura das polícias militarizadas? O modelo militar de policiamento é incompatível com a democracia? Quais são as possibilidades de desmilitarização das polícias?*

O argumento defendido nesta tese é que, no contexto democrático do Brasil e Chile, a estética ou caráter militar nas polícias não tem a mesma funcionalidade que tinha nos regimes autoritários, mas encontrou outras justificativas para permanecer. No passado, o caráter militar foi o canal que as elites políticas elegeram para formar corpos policiais subservientes aos interesses de governos, para concretizar a busca de identidade ou de profissionalização. Porém, hoje a estética ou caráter militar é a própria natureza de certas organizações policiais.

Com efeito, o modelo militar policial não é um anacronismo a ser erradicado por processos de modernidade, desenvolvimento e democratização. Ele é uma estruturação político-histórica que se legitima por si mesma ou, como argumentou Fernandes (1973), representa o “modo de ser”, que varia em decorrência de transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, mas permanece na essência. Em suma, a estética ou caráter militar é o próprio *habitus* de PMESP e Carabineros.

Nesses termos, *habitus* não designam simplesmente um condicionamento, mas também, simultaneamente, um princípio de ação. Eles são estruturas (disposições interiorizadas duráveis) e

são estruturantes (geradores de práticas e representações). Possuem dinâmica autônoma, isto é, não supõem uma direção consciente nas duas transformações (BOURDIEU, 2009b).

No fim do século XIX e início do XX, o modelo militar de polícia toma países da América Latina, sendo que PMESP e Carabineros representam exemplos de organizações policiais que preservam estética ou caráter militar e defendem posições do campo organizacional policial-militar. Tem-se que, uma vez estabelecido um campo, há um impulso inexorável à homogeneização (POWELL e DIMAGGIO, 1999:105). Essa homogeneização é manifestada no *habitus*, que opera criando e reproduzindo a estrutura do campo a despeito das mudanças políticas externas. Assim, o *habitus* militar forma e conforma o campo das polícias militarizadas do Brasil e do Chile, o que fica exteriorizado por meio da estrutura dos objetos analisados, isto é, PMESP e Carabineros.

O *habitus* é adaptável às circunstâncias sociopolíticas, logo, compreendendo a estética ou caráter militar de PMESP e Carabineros como uma forma de *habitus*, acredita-se que esse se transmutou nos períodos de regimes autoritários e democrático do Brasil e do Chile, sem perder seus aspectos lógicos e axiológicos.

O *habitus* é mais durável que a tradição, porque ele não se prende a um passado, ao contrário, renova-se com as transformações do espaço social. Nesse aspecto, o modelo militar de polícia do Brasil e do Chile, outrora identificado como mecanismo de governos autoritários, hoje pretende se projetar de modo isoformista como instrumento de profissionalização e capacidade de enfrentamento dos dilemas da segurança pública. Peter (2010) expressa a dinâmica da categoria *habitus*:

[...] o que está em ação no *habitus* não é um conjunto de associações permanentes e atomizadas do tipo estímulo/resposta, mas uma capacidade geral, flexível, versátil, inventiva e adaptativa de atuar em uma variedade indefinida de tipos de situações e ambientes sociais, transferindo por meio de raciocínios prático-analógicos de ajustamento, certos princípios de orientação de um contexto de atividades *in situ* para outro [...] (PETER, 2010:14).

Ademais, acredita-se que o militarismo nas polícias latino-americanas aqui estudadas constitui um campo de capitais simbólicos. Segundo a teorização de Bourdieu (2005), “o capital simbólico reside no domínio de recursos simbólicos baseados no conhecimento e no reconhecimento, com a imagem da marca, a fidelidade à marca, sendo que o poder funciona como uma forma de crédito, o que qual pressupõe confiança ou crença daqueles que sofrem porque estão dispostos a dar crédito”.

As polícias militarizadas se identificam enquanto instituições pertencentes a uma mesma ordem de valores, normas e ações. Na estruturação do campo policial-militar, conjecturas sociopolíticas tiveram influências no decorrer da história dos países latino-americanos. Porém, hoje o militarismo nessas polícias é a própria razão de ser, ou seja, é o *habitus* que, segundo Bourdieu (2012), mesmo não tendo a necessidade de racionar para que seja orientado, insere o agente de maneira racional no espaço. Não há outro modo de ser das polícias militarizadas que não o militar, pois uma vez que as *estruturas* estão *estruturadas* – no caso de PMESP e Carabineros, com militarismo inerente a formação delas –, as *estruturas* agora são *estruturantes* como princípios geradores e organizadores de práticas e representações<sup>15</sup>.

Observa-se que, de acordo com Weber (2009), embora a regularidade da relação social possa ser resultado de um longo hábito, costume ou tradição, ela tende a se sustentar em fatores suplementares, principalmente por meio da convenção ou do direito. Os termos *convenção* e *direito* também são oportunos para analisar a força do modelo policial militarizado.

Por *convenção*, entende-se o costume que, *dentro de um círculo de homens*, considera-se “válido” e garantido pela *reprovação* contra os desvios. *Direito*, caracteriza-se pelo que é externamente garantido pela probabilidade de *coação* (WEBER, 2009: 57-58). No campo militar, especificamente do policial militar, elementos que formam o *habitus* militar, por exemplo, a hierarquia e a disciplina, são internalizados por meio de convenções, sendo suscetíveis de *reprovação* por seus pares aquele que os desonra.

Caso a *reprovação* não seja o suficiente ou o mecanismo mais adequado, imperam os regulamentos disciplinares, que, por meio da *coação*, exigem a observância das normatizações militares e, inclusive, castigam as suas transgressões. Com efeito, o hábito ganha formas de ordem legítima, isto é, a tradição se consolida por estatutos positivos, em cuja *legalidade* se acredita (WEBER, 2009:61).

No âmbito das polícias militarizadas aqui estudadas, o *habitus* foi racionalizado e incorporado por estatutos legais que regem a *estética* ou *caráter* militar. Nota-se que, desde o princípio de PMESP<sup>16</sup> e Carabineros<sup>17</sup>, além das convenções, elas foram regidas por leis, normas

---

<sup>15</sup> Aplicando ao caso das polícias a análise de produção de *habitus* de Bourdieu (2011: 87).

<sup>16</sup> Por exemplo: na PMESP, vide Decreto Nº 13.657, DE 09/11/43 - *Regulamento Disciplinar Da Força Policial Do Estado*. Lei Complementar Nº 893, de 09 de março de 2001- *Institui O Regulamento Disciplinar Da Polícia Militar*.

e códigos, os quais contribuíram para cristalizar o *habitus* no terreno da legalidade. Dessa forma, o militarismo na PMESP e Carabineros está para além da tradição, pois sua legitimidade se fundamenta na legalidade. A legitimidade da ordem militar nas polícias está garantida por fundações do tipo axiológico-racional, cuja crença está na sua validade absoluta enquanto expressão de valores supremos vinculatórios (WEBER, 2009: 57).

Ainda em consequência do argumento desta tese, nota-se que enquanto há o discurso da desmilitarização para público, internamente, mantém-se a militarização. Por isso, o *outro* das polícias militarizadas não é uma polícia civil, o que dificulta o discurso de desmilitarização ou unificação das polícias. Tampouco o outro é o Exército, independente do mimetismo entre polícias militarizadas e Forças Armadas.

Nas polícias aqui analisadas, PMESP e Carabineros, o modelo militar de policiamento se diferenciou e se especializou como um campo autônomo, sustentado em um *habitus* – estética ou caráter – policial-militar. Nos regimes políticos autoritários do Brasil e do Chile, a analogia militar foi reforçada como mecanismo de controle e organização, ao passo que no período democrático foi preservado como forma de manter *status*, segurança e vantagens corporativas.

Com efeito, o outro das polícias militarizadas é a própria imagem delas refletida em um passado, em que se sobressaem valores como pátria, ordem, lei, sacrifício e heroísmo. No dizer de Rouquié (1984), “o espelho reflete uma imagem lisonjeira”. Semelhante às organizações castrenses, as polícias militarizadas encontram no ritual militar o que as distingue.

Dessa forma, essas corporações impõem um fechamento altivo à vida militar, um voltar-se orgulhoso para a própria instituição, horizonte absoluto que caminha lado a lado com a consciência de um papel eminente a ser desempenhado (ROUQUIÉ, 1984:128). A construção dessa imagem é decorrência dos processos históricos, gradativamente forjados no ardor das transformações sociopolíticas do Brasil e do Chile, em especial a partir das constituições de seus respectivos Estados-nação.

O ideal militarizado, donde prevalecem ritos de hierarquia e disciplina, é o que define o campo profissional do policial-militar, é o que o distingue de outras profissões, inclusive de policiais civis. Quando analisada a linha hierárquica das polícias militarizadas, a *estética* ou

---

<sup>17</sup> *Ley Orgánica de Carabineros de Chile* de 1927 y 1960; *Ley Orgánica y Constitucional de Carabineros*, N° 18.961, 07 de março de 1990.



*caráter* militar no ápice da corporação é o que legitima a autoridade dos oficiais, enquanto na base é o valor transpassado para policiais de patente rasa como espécie de ofício.

Como resultado, o *habitus* militar nas polícias se expõe como senso prático – lógica de ação – de tal forma naturalizado que faz da necessidade virtude e exclui do próprio terreno do pensável e do desejável o espectro de bens e práticas, que sempre foi, de todo modo, socialmente negado a um indivíduo ou grupo (PETERS, 2010:19).

No século XIX e início do XX, o modelo militar de policiamento foi sugerido como meio de controle, disciplinamento, modernização das polícias e estratégia para governos autoritários, o qual se sustenta até hoje, não somente pelas necessidades imediatas de Estados em encarar os desafios e riscos da tradicional política de imposição da lei e da ordem, mas também pela força de *habitus* estruturados em um campo, que, embora contestado em sociedades democráticas, é durável. Afinal, as organizações podem tratar de mudar constantemente, mas, depois de certo ponto na estruturação de um campo organizacional, o efeito da mudança individual é reduzir o grau de diversidade do campo (POWELL e DIMAGGIO, 1999:107).

Na sustentação do campo policial militar, nota-se que ele permanece porque a PMESP e Carabineros, em graus variados, tentam se afastar da *instrumentalização* (*politização* ou ingerência da classe política nas organizações e em assuntos considerados policiais) e almejam uma *autonomização* (*policização*, autogoverno ou alheamento das polícias frente às demandas da sociedade civil e tentativa de monopólio do campo Segurança Pública).

Tais movimentos não são necessariamente contraditórios, pois atuam complementarmente dependendo da conjuntura política. Para Kalmanowiecki (1995), as contradições entre *instrumentalização* e *autonomização* se situam em uma falta de *accountability* da polícia para sociedade, a qual inexistente em governos autoritários e é exigida em democráticos.

O desafio da PMESP e Carabineros é conciliar elementos da *instrumentalização* – acolhimento dos interesses de governos - e *autonomização* – independência das polícias -, sem perdas de contato com a sociedade civil e sem ruir a *estética* ou *caráter* militar dessas organizações. Curioso é que esses eventos estão se sucedendo com relativos avanços no contexto democrático do Brasil e do Chile, pois PMESP e Carabineros, sem deixar a vinculação com governos e o *habitus* militar, cada vez mais se classificam como polícias comunitárias e

modernas. Todavia, como assevera Kalmanowiecki (1995), isso não proporciona necessariamente *accountability* nas relações da polícia com a sociedade.

É oportuno apontar que tais argumentações não implicam uma aceitação irrestrita do campo do policial-militar, ou seja, do modelo gendârmico, visto que esse não é um tema pacificado. Em tempos de democratização, as polícias aqui analisadas, PMESP e Carabineros, enfrentam crises internas e externas, as quais refletem dilemas em termos da estratégia e da organização militar.

As crises externas decorrem de críticas ao policiamento militarizado em um espaço democrático. Essa questão entra no aspecto político do policiamento, o qual identifica polícia militarizada com regimes repressores. Como já foi abordado, embora não seja fato contraditório a existência de polícias militares em uma democracia (BEATO, 1999; FRÜHLING, 1998; SAPORI, 2007), sociedades de países latino-americanos acometidos por governos repressivos, por exemplo, Brasil e Chile, veem nas polícias militarizadas traços de autoritarismos.

Em contraponto, internamente a analogia militar é criticada, porque o serviço é de natureza civil e os valores militares, sobretudo, a hierarquia, obstaculizam a renovação das elites policiais (GOLDSTEIN, 2003). Tanto na PMESP quanto em Carabineros, observam-se movimentos reivindicatórios dos policiais de linha para conquistarem espaço nas posições de comando das organizações<sup>18</sup>.

A presente tese não realiza necessariamente comparação de países, embora trate deles de maneira indireta. Observa-se que Brasil e Chile procedem da mesma região geográfica, o que faz com que a comparação deles se encaixe no desenho de sistemas de máxima similitude, assim permitindo a neutralidade dos efeitos de traços culturais e legados históricos comuns, dando destaque às diferenças restantes (LANDMAN, 2011:237).

Apesar de situados na América Latina, existem diferenças entre os países analisados, sobretudo no que se refere às experiências humanas que demarcam as fronteiras entre essas nações. No entanto, segundo Bayley (1999), no interior dessas fronteiras, há unidades sociais que permitem a comparabilidade. A finalidade da comparação é precisamente compreender o grau de diferença dessas unidades sociais. Nesta pesquisa, as unidades de análises são as polícias

---

<sup>18</sup> Sobre o tema conferir: *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil*. Soares et al. (2009).

militarizadas – PMESP e Carabineros. O desígnio da pesquisa, portanto, é entender o volume da militarização das polícias.

Para Bayley (1999), polícia e policiamento são variáveis complexas, que podem ser entendidas com maior clareza a partir da comparação. Analiticamente, duas questões devem ser feitas para a comparação do policiamento. A primeira é saber qual o peso do policiamento sobre a sociedade. A segunda, que influência exerce a sociedade sobre o policiamento.

Por meio dessas questões, parte-se para outras, como: quais características do governo afetam o policiamento, principalmente sob as denominações de governos democráticos ou autoritários. Bayley (1999) observa que democracias indubitavelmente controlam os impactos da função policial na vida das pessoas mais do que os regimes autoritários.

Apesar de os governos autoritários provavelmente terem sistemas policiais mais centralizados, o mesmo fenômeno pode ser visto em muitas democracias. Em países democráticos, as polícias são indiscutivelmente mais responsivas para as demandas dos cidadãos do que para os interesses de governos, inversamente o que acontece em regimes autoritários (BAYLEY, 1999). Esses contrastes demonstram que não há pontos absolutos no estudo de polícia e policiamento, mas variações que precisam ser captadas pela pesquisa empírica.

Basicamente há dois métodos de comparação: o da semelhança e o da diferença. De acordo com Costa (2004), pelo método da semelhança, casos com o mesmo valor da variável dependente, ou seja, o fenômeno a ser explicado, são comparados entre si na busca de variáveis independentes que possam ser confrontadas com outras variáveis independentes de valor diferente. Por sua vez, pelo método da diferença, procede-se de forma inversa: comparam-se casos com variáveis dependentes diferentes a fim de verificar as diferentes variáveis independentes.

Cada método favorece uma perspectiva de estudo. O método da semelhança contribuiu para confrontar as teorias explicativas do fenômeno a ser estudado e verificar qual tem maior poder explicativo para os casos estudados. O método da diferença destina-se a testar como as variáveis independentes e dependentes se relacionam em diferentes contextos (COSTA, 2004:33). O primeiro método é oportuno para testar hipóteses ou teorias distintas. O segundo, para formular novas hipóteses de pesquisa.

Este trabalho utiliza os dois métodos concomitantemente. Dessa maneira, pela semelhança, confrontam-se o modelo militar de PMESP e Carabineros como variável dependente, observando de que modo outras variáveis independentes, por exemplo, mudanças nos arranjos políticos, afetam no policiamento. Pela diferença, contrastam-se regimes políticos distintos, basicamente autoritário e democrático, analisando como eles atuam nas organizações policiais e no policiamento.

Espera-se, como resultado, que as análises comparadas permitam reconhecer as semelhanças e diferenças do estudo policial, o que pode se reverter em maiores níveis de eficiência policial no marco do Estado de direito (DAMMERT, 2009: 109). Defende-se que a perspectiva comparativa tem condições de apreender realidades obscurecidas pelas visões das pesquisas particularizadas ou monistas.

O estado da polícia militarizada no Brasil ou no Chile *per se* talvez possa não explicar os paradoxos do policiamento nesses países, pois, na atualidade, tais polícias convivem com constantes demandas de segurança pública. Nessas condições, o papel da polícia é visto quase exclusivamente como mecanismo de controle da violência urbana. Logo há escassos espaços para o debate sobre a estrutura da polícia.

Contudo, ao analisar comparativamente o papel da PMESP e Carabineros na contemporaneidade, observa-se a contiguidade da *estética* ou do *caráter* militar. Em outras palavras, enxerga-se as adjacências do *habitus* militar no transcorrer das transformações sociopolíticas. Nesse ponto, ressalta-se o modelo militarizado de polícia como estratégia política e forma de organização policial, ainda necessárias, para manutenção da ordem pública.

O debate não se mancha pelas preocupantes taxas de criminalidade presentes na América Latina, mas intenta tratar do papel das polícias militarizadas sob o contexto dos regimes democráticos, que, se não questionam o militarismo nas polícias, não podem aceitar a violência institucional como meio de solução para os problemas de desordem pública, violência e criminalidade.

Ressalta-se que o *habitus* militar da PMESP e Carabineros não é apenas fruto de determinismos herdados dos colonizadores ibéricos e, tampouco, de ações de governos autoritários e militares. Ele é resultado da conjugação de diversos fatores hoje contextualizados como uma opção política, a qual apraz setores da classe política e das organizações policiais.

O enfoque da pesquisa nas polícias militarizadas decorre da controvérsia que argumenta que, de um lado, o militarismo seria um empecilho para adequação das polícias à democracia (PINHEIRO, 1983; PEDROSO, 2005), de outro, que a simples existência de polícias com características militares em sua disciplina não é incompatível com a democracia representativa (FRÜHLING, 1998; SAPORI, 2007).

A análise dessa polêmica permite avaliar o grau de militarização da PMESP e Carabineros e como essas organizações atuam no contexto democrático. Nesses termos, o estudo comparativo se torna um imperativo. Concorde-se com Rouquié (1984), para quem a perspectiva comparativa é a única realmente adaptada às realidades latino-americanas. Para alcançar os propósitos comparativos, confrontou-se a literatura com pesquisas empíricas, as quais permitiram conhecer as particularidades das organizações policiais. Análise documental, objetivação participante, entrevista com integrantes de polícias e acadêmicos fizeram parte do processo de pesquisa de campo.

Para operacionalizar a comparação nesta pesquisa, adota-se uma linha diacrônica (SARTORI, 1999). Esse direcionamento permite um processamento que *reduz* a dimensão temporal a variáveis comparáveis. Nessa perspectiva, intervalo temporal e sequências de processos ou eventos podem oferecer possibilidades de codificação temporal, permitindo comparações com muitos casos (SANTOS, 2012:211).

Com essa ferramenta, contrastam-se dois momentos históricos diferentes – períodos autoritários e democráticos do Brasil e do Chile. Em cada período, observa-se o papel da polícia militarizada para averiguar como ela é organizada, controlada e se comporta. Busca-se a adoção de um método de comparação, cujos contrastes e similaridades possam ser ressaltados. Assim é possível encontrar padrões de regularidade, os quais são importantes para alcançar a cognoscibilidade da formação social e política das polícias – especificamente a gramática das polícias militarizadas – no que se refere aos parâmetros institucionais e organizacionais, bem como a profundidade dos regimes democráticos na questão da lei e da ordem e do controle social.

Segundo a perspectiva de Tilly (1984), trata-se de uma comparação individualizante, porque procura contrastar ocorrências específicas de um fenômeno como meio de destacar as peculiaridades de cada caso. Esse método argumenta que comparações com outras experiências

nacionais servem principalmente para realçar as características do próprio padrão a ser investigado (TILLY, 1984:90).

Observa-se que, devido à utilização de apenas dois casos (PMESP e Carabineros), não se busca generalizações teóricas sobre atuação das polícias no contexto dos regimes políticos, mas analisar com profundidade os casos propostos. As possíveis teorizações que despontarem da análise comparativa dos objetos de pesquisa não pretendem diretamente redimensionar o estudo da polícia ou dos regimes políticos, mas lançar novas indagações sobre o fenômeno a partir do cotejo entre semelhanças e dessemelhanças.

A pesquisa não é um trabalho revisionista dos períodos autoritário e democrático do Brasil e do Chile, mas sim uma análise do papel das polícias militarizadas nesses contextos. Para tanto, adotou-se uma abordagem institucional, mesmo que ela possa ser limitada para compreensão das práticas policiais na sociedade.

Em um primeiro momento, foi revisitada a construção histórica do militarismo na PMESP e Carabineros no fim do século XIX e início do XX. Em seguida, por meio do confronto entre espaços temporais distintos, analisou-se, de um lado, as circunstâncias estruturais às quais foram submetidas as polícias durante os regimes autoritários (Brasil 1964-1985 e Chile 1973-1990), de outro, os dilemas estruturais das polícias nas conjunturas democráticas (anos 1990 em diante). Com essa comparação, espera-se compreender o papel das polícias militarizadas nos regimes políticos e, por conseguinte, como as reformas policiais são constrangidas por elementos das esferas política e das corporações policiais.

Destaca-se que a análise da polícia deve considerar suas diversas funções do trabalho policial. Assim, o trabalho policial pode se referir, primeiro, ao que a polícia é designada para fazer; segundo, a situações com as quais ela tem que lidar; terceiro, às ações que ela deve tomar ao lidar com as situações (BAYLEY, 2006:118).

Já se argumentou que não se pode imaginar a polícia como uma instituição monolítica. As atribuições dela são diversas: patrulhar, investigar, periciar, controlar o trânsito, prestação de socorro em situações de risco, segurança a instalações públicas etc. Observa-se que às polícias militarizadas, por exemplo, PMESP e Carabineros, são reservados os trabalhos ostensivos e

preventivos, embora elas também desempenhem a função de polícia investigativa e judiciária em alguns casos<sup>19</sup>.

Quando a polícia é criticada por ser violenta, corrupta, ineficaz é preciso definir a qual função da polícia está se referindo. No caso da PMESP, o uso da força letal é associado com frequência aos batalhões de choque, como Rondas Ostensivas Tobias Aguiar (ROTA). Por sua vez, no Chile casos de violência policial registrados contra Carabineros estão mais relacionados ao controle de manifestações civis e perseguição de minorias, como a população indígena Mapuche.

A pesquisa prioriza as tarefas clássicas das polícias militarizadas, as quais fazem parte do espectro de ações necessárias para manutenção da ordem pública e cumprimento da lei, ou seja, do controle social e segurança pública. Especificamente no que se refere à ordem pública, destaca-se que, segundo Pedroso (2005:65), esse é um termo que expressa o momento político, logo o que é definido como tal depende de interesses de governos e de como as polícias operacionalizam isso.

A participação de cidadãos atua mais como demanda, devido à baixa capacidade que a sociedade civil tem de atuar nas políticas de segurança pública (DAMMERT, 2009:174). Nos últimos anos, na maioria dos países da América Latina, em virtude do aumento dos registros de delinquência e da insegurança cidadã, para a manutenção da ordem pública, tem sido focado o enfrentamento a crimes diversos, sobretudo os de caráter violento (por exemplo: homicídios, roubos, tráfico de drogas e armas). Também está no rol de ordem pública o controle de manifestações civis, como os observados no Chile nos anos de 2011 e 2012, e Brasil, em 2013.

Esse rol pode ser ampliado a qualquer momento. Dessa forma, por exemplo, depois do ataque ao *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, o terrorismo passou a ser visto como um inimigo interno e investigado pelas agências de polícia (DAMMERT, 2009:121). Enfim, o inventário de funções das polícias não é necessariamente taxativo, ou seja, sua gramática sempre comporta novas definições.

---

<sup>19</sup> Código Procesual Penal, Libro Primero. Disposiciones generales. Título IV. Sujetos procesales. Párrafo 3. La Policía. Art. 79, “*Carabineros de Chile, en el mismo carácter de auxiliar del ministerio público, deberá desempeñar las funciones previstas en el inciso precedente cuando el fiscal a cargo del caso así lo dispusiere.*” No Brasil não há norma estabelecendo às polícias militares as funções de investigação e judiciárias, mas elas assumem tais funções em localidades desprovidas de polícia civil. Ademais, elas buscam realizar essas funções, principalmente a investigação por meio do serviço reservado, conhecido como P2.

## **Desmistificando o Objeto “Polícia” no Brasil e no Chile**

Na obra “Polícia: Mito e Realidade”, de Fernand Cathala (1975:79), ex-comissário de polícia na França, ele relata: “A polícia inspira em geral pouca estima e simpatia. Sua obra de proteção social, sejam quais forem seus esforços e méritos, não desperta nenhum reconhecimento. Essa falta de gratidão não se resume, porém apenas na indiferença pelos serviços prestados, mas traduz, às vezes, uma aversão pronunciada”. Entender os motivos dessa aversão faz parte do processo de desvendar os mitos que cercam a polícia. Trazer para a realidade o indiferente e incompreendido campo policial é o desafio do pesquisador. O que é mito ou realidade quando se analisa a polícia?

Em um primeiro momento, esta tese procura se afastar de cinco mitos, os quais são expressos por Brodeur (2003:49). O primeiro é que a polícia é uma agência secreta e impossível de ser conhecida plenamente. Pesquisas acadêmicas têm revelado com propriedade as instituições, os trabalhos e as culturas das mais variadas organizações policiais. Por exemplo, as pesquisas de Monjardet (2003) sobre a polícia francesa e a de Holloway (1977) e Kant de Lima (1994) sobre a polícia do Rio de Janeiro são análises que apreenderam a realidade das polícias do passado e do presente. O segundo é que a polícia detém o monopólio da força. Embora caiba à polícia operacionalizar o uso da força física, ela funciona muito mais como um símbolo. Isso significa reconhecer os limites da função policial. O terceiro mito é a simplificação do trabalho da polícia como agência de enfrentamento ao crime. O combate e a investigação do crime não tomam a maioria dos trabalhos da polícia, pois, em grande parte, o que ela exerce são atividades de vigilância, de fiscalização, de patrulhas, de controle do trânsito, de preenchimento de relatórios. O quarto mito é aquele que ilustra a polícia como a presença do direito. Ela é uma serva do direito, pois deve estar submetida a um ordenamento legal, mas não é a materialização dele. O quinto é que a polícia é uma serva do Estado, desprovida de interesses próprios, ou seja, uma simples ferramenta nas mãos dos dirigentes estatais.

Mesmo se apartando esses mitos, afirma-se que, enquanto objeto de estudo, a polícia é tomada por opacidades. A dificuldade em definir o que é polícia, quais suas funções e papéis, fez dela no âmbito acadêmico um tema espinhoso. A demarcação das fronteiras do objeto estudado, que é fundamental no conhecimento científico, pode induzir a erros quando aplicada à análise da



polícia. Afinal, a complexidade de funções e papéis concede à polícia, segundo Brodeur (1994), uma vocação generalista frente ao caráter especializado de outras funções estatais. Assim:

No es fácil definir qué es la policía, ni delimitar el campo de las actividades policiales. La literatura negra y el cine han legado una imagen de la policía en la que lo dominante es el combate al crimen; desde el activismo político, por otra parte, se ha tendido a identificar lo policial con la represión y a entender sus tareas como el producto de la instrumentalización gubernamental. Más allá de estas figuras policiales típicas, la eem umeración de las actividades de la policía y el tipo de relaciones con el resto de los ciudadanos podría no tener fin: de la dirección del tráfico al control médico del ejercicio de la prostitución; de la participación en tareas de salvamento a la persecución de terroristas, o la resolución de disputas entre vecinos (CEREZALES, 2005:07).

Em geral a polícia e suas funções são realizadas rotineiramente sem grandes feitos. À exceção de casos que chamam atenção do público e da mídia por se tratarem de crimes de repercussão ou de intervenções policiais que acarretam o uso desproporcional da força, ela passa despercebida. No transcurso histórico, portanto, ela foi uma organização ignorada, a qual poucos atores sociopolíticos conheciam e lidavam. Ao restante era indiferente.

Segundo Tilly (1996), no século XIX, o cotidiano dos principais centros urbanos da Europa foi se tornando mais policiado. Desse modo, na medida em que se consolidava o Estado-Nação, desenvolvia-se a força policial separada do exército. Já na transição para século XX, diversos Estados latino-americanos contavam com polícias públicas, assalariadas, burocratizadas e permanentes. A polícia moderna foi sendo estruturada no campo político com a finalidade de controle da população civil.

Na contemporaneidade, em quase todas as partes do mundo, o conjunto das polícias públicas é uma das estruturas mais presentes na vida dos cidadãos, pois dificilmente há outra com tamanha quantidade de integrantes e atividades. No entanto, hoje tem se observado o avanço da segurança privada, sendo que, no Brasil, para cada policial, há em média 4,9 seguranças privados. No Chile, a média é de três<sup>20</sup>. A segurança privada cresce enormemente ao lado do avanço da violência, reduzindo a atenção da polícia nos espaços privados, como shoppings, bancos, edifícios, fábricas e escolas, o que por sua vez acarretou o aumento dos custos desses segmentos (BAYLEY, 2006:24; SILVA e GALL, 1999:04).

---

<sup>20</sup> País tem quase 5 seguranças privados para cada policial. Folha de São Paulo, 14/09/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1153310-pais-tem-quase-5-seguranças-privados-para-cada-policia.shtml>> Acessado em 19 de setembro de 2012.

Há, portanto, uma corrida por segurança em países afetados por elevadas taxas de criminalidade, contra a qual o policiamento público sozinho não tem condições de atender<sup>21</sup>. Assim, Bayley e Shearing (1996) frisam que o policiamento atualmente vem sendo oferecido mais por instituições fora do aparato do Estado, principalmente por companhias privadas, em uma base comercial, e por comunidades, na base do voluntariado. Em suma, o policiamento tem-se tornado pluralizado, sendo que as polícias são de longe a primeira presença de impedimento do crime. Elas estão sendo suplantadas em números por fornecedores de segurança privada (BAYLEY e SHEARING, 1996:588).

Não obstante, enquanto instituição pública, as polícias são numerosas e tendem ao alargamento nos países latino-americanos. Dados da *Red de Seguridad y Defensa en América Latina* (RESDAL)<sup>22</sup> indicam que o Brasil tinha, em 2001, um efetivo policial de mais 530 mil empregados; o México, em 2005, mais de 330 mil; a Colômbia, em 2006, mais de 140 mil; o Chile, em 2006, mais de 38 mil. Esses números são expressivos, mas, mesmo assim, são considerados reduzidos para violenta realidade da América Latina.

Segundo pesquisa da FLACSO (2010:22), a falta de polícia na região é fator assinalado por 61% dos habitantes latino-americanos. Contudo, ao mesmo tempo em que é requisitada, a polícia é uma organização incompreendida. A presença policial é fenômeno ubíquo. Ora os cidadãos clamam por policiamento, ora rechaçam. A polícia desperta amor e ódio, ou seja, uma espécie de sentimento passional por parte da sociedade que ela protege, vigia, prende, sentencia, violenta. Como argumenta Brodeur (2003), a criminalidade tem sido um dos desvios que mais retém atenção da opinião pública, assim a polícia é a agência de controle social cuja ação é mais visível e dramatizada. Ademais, nas palavras de Monet (2001), visível e, no entanto, desconhecida, familiar e, todavia, estranha, protetora, e, apesar, inquietante: a polícia inspira nos cidadãos das democracias modernas sentimentos ambíguos.

Nesse campo policial, destacam-se as polícias militarizadas, que geralmente realizam o policiamento ostensivo. No Brasil, por exemplo, o número de policiais militares é três vezes maior do que o de policiais civis<sup>23</sup>. No Chile, essa diferença é de quase cinco vezes<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> O Instituto Resdal tem pesquisado a corrida às armas na América Latina, em cerca de US\$ 30 bilhões tem sido investido em material bélico. Vide: [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

<sup>22</sup> URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Septiembre, 2007. No. 2.

<sup>23</sup> Perfil das Organizações Policiais, Ministério da Justiça, SENASP, 2004.

<sup>24</sup> Fonte: Sites do Policía de Investigaciones de Chile e Carabineros de Chile. Acessados em 16 de julho de 2012.

Contingências históricas e sociopolíticas contribuem para explicar a preferência pelo policiamento militar. Na América Latina, formada por países que foram colonizados em grande parte por espanhóis e portugueses, ressalta-se a herança de estruturas judiciais e policiais com tradição romano-germânica, em que o modelo policial europeu e continental era caracterizado por ser centralizado, militarista e próximo ao governo (MAWBY, 1999).

Com efeito, as polícias latino-americanas, em graus e formas variados, adotaram o modelo militar, sendo que, dependendo da natureza do regime político, a fronteira entre militar e polícia se torna menos evidente. Foi assim nos anos 1960, 1970 e 1980, quando ditaduras militares ou civis tomaram vários países latino-americanos. Segundo Rouquié (2011), a América Latina do século XX parecia estar destinada às ditaduras, assim, em 1978, somente Colômbia, Venezuela e Costa Rica escaparam do autoritarismo (ROUQUIÉ, 2011:113). Essa conjuntura exigiu polícias e policiamento mais repressivos, extensos e controláveis, o que se amoldava adequadamente ao modelo militar.

Atualmente em poucas instituições latino-americanas, sob a luz da democracia, são exigidas mudanças institucionais, organizacionais e culturais como nas polícias militarizadas. Elas são geralmente criticadas por serem instituições burocratizadas, hierarquizadas, autoritárias, pouco eficazes no controle e prevenção da criminalidade, violentas, insuladas (ARIAS e ZÚÑIA, 2008, DAMMERT, 2009; HINTON, 2006; CALDEIRA, 2000). Especificamente para as polícias, não se observa com regularidade e efetividade, por exemplo, códigos de deontologia, sistemas de *accountability* e prestação de contas, ouvidorias e corregedorias independentes e profissionalização. Outras instituições latino-americanas, por exemplo, Judiciário e Ministério Público, a despeito de suas estruturas e resultados com déficits de transparência e eficácia, não são submetidas às mesmas reivindicações por parte da sociedade civil organizada, de movimentos de direitos humanos, do meio acadêmico e da mídia.

Isso se deve ao fato da atuação das polícias em geral interferir diretamente em direitos essenciais à pessoa humana: a vida e a liberdade. Em outras palavras, a atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade (BAYLEY, 2006:203). Dados da *Human Rights Watch* (2009) apontam que entre os anos de 2003 a 2009, no Brasil, as polícias do Rio de Janeiro e São Paulo juntas mataram mais de 11 mil pessoas. Grande parte dessas mortes não foi

investigada adequadamente<sup>25</sup>. Ademais, no primeiro semestre de 2012, a Polícia Militar do estado de São Paulo (doravante PMESP) tinha utilizado da força letal em 268 casos.

Na Corregedoria dessa instituição, há, inclusive, a medição de mortes ocasionadas pelo uso da força letal, sendo que a média é de 1,7 mortes por dia. Para Mingardi (2012), "existe omissão por parte dos responsáveis pela Segurança Pública em São Paulo. Por isso, é difícil responder ao certo o que acontece atualmente. Mas é certo que a polícia está matando mais e isso pode indicar uma falta de controle dentro da PM. Estamos em um período do tudo pode"<sup>26</sup>.

Por sua vez, no Chile, no marco das manifestações civis, principalmente das marchas estudantis, dados do governo, em seu *Plan de Seguridad Pública 2010-2014*, indicam que “nos últimos 5 anos Carabineros efetuaram mais de 80 mil detenções por desordens públicas”, sendo que a maioria dessas detenções não gerou sentença condenatória (FUENTES, 2011:75). Além disso, no final de 2011, foram apresentados formalmente à Comissão de Interamericana de Direitos Humanos 117 caso de abusos policiais cometidos por Carabineros, sendo casos de tortura e repressão indiscriminada<sup>27</sup>. Em virtude disso, dados da *Comisión Ética contra la Tortura*, no *Informe de Derechos Humanos – 2012*, apontam que: “la violencia policial ha sido sistemática en casi todas las manifestaciones públicas del último tiempo, lo que indica que hay un procedimiento común, en diversos lugares del país, distantes unos de otros, que nos puede hacer concluir que la violencia policial, en último término, es la norma para enfrentar las movilizaciones sociales” (RUIZ, 2012:34).

O uso excessivo de força letal e prisões arbitrárias são evidências de que as polícias latino-americanas ainda utilizam práticas autoritárias. Assim, por exemplo, diante da necessidade de lidar com situações críticas no enfrentamento da criminalidade e na manutenção da ordem em grandes movimentos civis, a polícia decide agir com os meios que lhe estão disponíveis. Essa decisão, portanto, é adotada dentro de um leque de motivações, que vão desde o medo, ao cálculo utilitário, e está acobertada por um direito excepcional, que é o direito policial (ARIAS e ZÚÑIA,

---

<sup>25</sup> ONG denuncia violência policial no Brasil. DW Notícias, 08/12/2009. Disponível em: <<http://www.dw.de/ong-denuncia-viol%C3%A2ncia-policial-no-brasil/a-4995051>> Acessado em 22 de julho de 2012.

<sup>26</sup> Em apenas quatro horas, polícia mata 8 suspeitos na Grande SP. Cotidiano, *Folha de São Paulo*, 14 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/54430-em-apenas-quatro-horas-policia-mata-8-suspeitos-na-grande-sp.shtml>> Acessado em 22 de julho de 2012.

<sup>27</sup> Instituto de Derechos Humanos acusa a Carabineros: “Ha habido represión indiscriminada”. Observatorio Ciudadano, 2011. Disponível em: <<http://www.observatorio.cl/node/4706>> Acessado em: 14 de julio de 2012.

2008:15). Com efeito, nota-se que a maior parte dos países da América Latina não estabeleceu um marco legal básico que proteja os direitos dos cidadãos frente aos abusos policiais (FUENTES, 2005). Tais fatores em conjunto são limitadores para o desenvolvimento de um Estado democrático de direito (CALDEIRA, 2000; DAMMERT, 2009).

Mesmo com esses paradoxos, o estudo específico das instituições policiais não foi recorrente no meio acadêmico, porque talvez se entendia que elas fossem apêndices de outras estruturas de governos ou se limitavam a funções rotineiras de pouca influência na ordem sociopolítica. Nas palavras Maria Machado (2010), como objeto de estudo, tomada em seu pendor de Jano, até pouco tempo foi tema maldito para os pesquisadores. A ojeriza se depreende da auto-aversão em mostrar a face desbotada e, talvez, de um pudor acadêmico em se abordar assunto aparentemente menor, sem glória, quando não próximo da imoralidade e da degeneração nos seus graus abjetos<sup>28</sup>.

Esse entendimento enviesado sobre as polícias tinha sido questionado pelo cientista político norte-americano David Bayley nas décadas de 1970 e 1980, quando ele observou com estranheza o pouco interesse sobre as polícias nos meios acadêmicos – em especial para cientistas políticos, mesmo sendo essas corporações instrumentos de manutenção da ordem, o que é função essencial de qualquer governo.

As atividades policiais também determinam os limites da liberdade em uma sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo (BAYLEY, 2006:17). Com essas observações, Bayley convida a refletir sobre as polícias enquanto atores políticos relevantes para configuração da ordem em uma dada sociedade e como prova real de que o Estado busca o monopólio da violência, segundo as definições clássicas de Max Weber.

Os trabalhos de David Bayley são referências para traçar uma trajetória do estudo das polícias no campo acadêmico. Em linhas gerais, Bayley (1975) aborda o desenvolvimento do policiamento moderno na Europa nos séculos XVIII e XIX, nos quais se destaca o incremento da função policial no processo de consolidação do Estado-nação. A perspectiva comparativa adotada pelo autor permite o conhecimento de padrões de policiamento, a despeito da multiplicidade de organizações e culturas policiais (BAYLEY, 1971; 1979). O cientista ressalta a relação da polícia

---

<sup>28</sup> Prefácio de Maria Helena Pereira Toledo Machado ao livro *De Chumbo e Festim: Uma História da Polícia Paulista no Final do Império*, de André Rosenberg (2010).

com a política, a qual se expressa nas características do regime político (BAYLEY, 2001a; 2001b). Por fim, reavalia a função de policiamento, observando os limites do Estado nessa área e quais os possíveis rumos das polícias públicas nas sociedades democráticas, por exemplo, o policiamento comunitário (BAYLEY, 1994; BAYLEY e SHEARING, 2006).

Na América Latina, as polícias aqui analisadas, após longo período de governos autoritários, encontram-se em uma fase de busca de identidade no contexto dos regimes democráticos. As polícias latino-americanas, em especial as militarizadas, tiveram atuações mais ou menos repressivas nos governos autoritários e agora, sob sociedades democráticas, são interrogadas quanto aos seus papéis.

Bayley e Shearing (1996) examinam que recentemente as polícias dos países democráticos são cada vez mais questionadas, em termos de estratégias de operação, organização e gestão. Tal fato é atribuído à crescente dúvida sobre a eficácia do tradicional papel da polícia no que se refere às estratégias de segurança do espaço público e ao controle do crime (BAYLEY e SHEARING, 1996:588). A tradicional doutrina de imposição da lei e da ordem exercida pelas polícias latino-americanas entra conflito com o rol de garantias individuais dos cidadãos sob a tutela do Estado democrático de direito. Essa contradição vem acarretando mudanças em termos de estratégia de policiamento e de organização policial, as quais colocam as polícias em busca de nova identidade.

Nesse sentido, o meu orientador, professor David Fleischer, atento observador da cena política, mantinha-me informado do cotidiano policial visto pela mídia, pois ele reflete tensões que nos remetem a problemáticas maiores no âmbito sociopolítico. Assim, no momento em que eu escrevia parte desta tese, em um período de pesquisa em Santiago no Chile, no mês de junho de 2012, obtive notícias de que no estado de São Paulo seis policiais militares de folga tinham sido mortos com suspeita de execução perpetrada pelo crime organizado, especificamente o Primeiro Comando da Capital - PCC<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> *Base da PM é alvo de tiros na zona sul de São Paulo*. Folha de São Paulo, 208/06/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1111831-base-da-pm-e-alvo-de-tiros-na-zona-sul-de-sao-paulo.shtml>> Acessado em: 28 de junho de 2012.

Já no mês de dezembro daquele mesmo ano, a soma de policiais militares assassinados atingiu a cifra de 100 indivíduos<sup>30</sup>. Notícias desse tipo não são novidades para os brasileiros, principalmente para aqueles que conhecem a rotina de regiões onde o crime organizado mede forças com a polícia. Mesmo assim, é estranho saber que o fato de ser policial foi um dos motivos para que aquelas pessoas fossem mortas. Outros pretextos, por exemplo, o envolvimento com o mercado ilegal de drogas e com redes criminosas não são descartáveis, visto que não é incomum a cooptação de polícias pelo crime.

De toda forma, para a maioria dos policiais que buscam uma vida digna a realidade é complicada, porque estão em uma carreira desprestigiada, mal remunerada e arriscada. Isso fica mais intenso conforme decresce o grau do policial na estrutura hierárquica da organização. Em algumas localidades periféricas do Brasil, tais como favelas do Rio de Janeiro e de São Paulo, policiais militares que ali residem não saem de casa para o trabalho com o fardamento ostensivo, mesmo que este seja o elemento simbólico que distingue a polícia e representa a consubstanciação da autoridade policial do Estado<sup>31</sup>. Policiais temem serem identificados como policiais, eles receiam represálias de criminosos e repúdio de vizinhos<sup>32</sup>. Do mesmo modo, a instituição Polícia Militar é criticada por ser violenta e representar um “entulho autoritário” deixado pela ditadura militar pós-1964 (PINHEIRO, 1982:58)<sup>33</sup>.

A situação é oposta no Chile. Na primeira conversa que tive com o professor Hugo Frühling – pioneiro no estudo das polícias na América Latina no processo de democratização, ele me chamou atenção para a produção da imagem de Carabineros, a qual turva as distorções dessa organização. Desse modo, Carabineros, que é a polícia uniformizada e militarizada do Chile, é

<sup>30</sup> *Em ano violento, São Paulo registra 100ª morte de policial militar*. Terra, 05/10/2012. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/em-ano-violento-sao-paulo-registra-100-morte-de-policial-militar,76281a489177b310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>> acessado em 20 de abril de 2012.

<sup>31</sup> *Medo Fardado - Obrigados a morar em favelas devido aos baixos salários, policiais militares vivem ameaçados pelo tráfico*. IstoÉ, 26/09/2011. Disponível em: <<http://www.istoe.com.br/reportagens/detalhePrint.htm?idReportagem=41335etxPrint=completo>> Acessado em: 25 de junho de 2012. Para uma discussão sobre a importância do armamento e uniforme, vide *Chumbo e Festim: Uma História da Polícia Paulista no Final do Império*, de André Rosemberg (2010).

<sup>32</sup> Essa situação não reproduz a totalidade das polícias brasileiras, pois, por exemplo, Polícia Federal, Polícia Civil do Distrito Federal, Polícia Militar do Distrito Federal ostentam relativo respeito perante a sociedade, mesmo que não gozem de muita confiança. Tais polícias têm remunerações superiores a 5 vezes às das polícias do Rio de Janeiro ou São Paulo, por exemplo.

<sup>33</sup> Vide, por exemplo, artigo do jornalista Paulo Moreira Leite, da revista *Época*, intitulado “*PM é entulho autoritário. Lembra disso?*”, de 08 de fevereiro de 2012. Essa temática será abordada na Parte 2, desta tese.

considerada pouco corrupta, disciplinada e respeitada pela sociedade (POLOMER, 2005:149; DAMMERT, 2009:11; BONNER, 2010).

Segundo Frühling (2004), destaca-se para Carabineros uma fortaleza nas “externalidades” do trabalho policial, as quais são um dos elementos mencionados para explicar os baixos níveis de corrupção e respeito à cidadania. Essas externalidades estão correlacionadas geralmente a grandes feitos na constituição e manutenção da nação, a atuação em desastres naturais (principalmente terremotos, que ocorrem com regularidade no Chile).

Assim, Carabineros se instituiu como patrimônio do Chile<sup>34</sup>. Com efeito, na região central da Santiago, por exemplo, Carabineros fazem parte da miragem turística. É possível observá-los uniformizados e com armas longas ostensivas, mas cordiais, educados e prestativos. Eles realizam tradicionais rondas a pé e habitualmente acompanhados por cães adestrados ou montados em majestosos cavalos. É comum presenciar estrangeiros, e também chilenos, pararem perto dos policiais para uma foto, para afagar os animais ou para esclarecer alguma dúvida. Carabineros se coloca como “*un amigo siempre!*”<sup>35</sup>. Essa cena faz parte do imaginário construído em volta da instituição, o qual é constante reafirmado por atos cívicos e heroicos, como o mais tradicional que é a troca da guarda no palácio presidencial *La Moneda*, em que a organização policial participa com opulência. Contudo, há outra face de Carabineros, que são conhecidos vulgarmente como “*los pacos*” e a eles são atribuídos atos de truculência contra povos indígenas, manifestantes estudantis e grevistas<sup>36</sup>.

Enquanto no Brasil, em geral, as instituições policiais não têm boa avaliação, tendo índice de confiança de cerca de 40%<sup>37</sup>, no Chile, Carabineros tem índice de confiança superior a 60%<sup>38</sup>. Todavia, tais índices variam segundo a faixa etária, o sexo, a localidade, o estrato social e econômico do entrevistado, seja no Brasil ou no Chile. Além disso, análises específicas sobre

<sup>34</sup> Fale conferir o detalhamento dos fatos históricos dados por Carabineros em seu *Museo Histórico Carabineros de Chile*. Sítio: <http://www.museocarabineros.cl/nuevomuseo.php>

<sup>35</sup> Slogan de Carabineros, o qual expressa entrega da instituição à pátria e à sociedade.

<sup>36</sup> Vide: ¿*Por qué a los Carabineros les dicen "pacos"?* El Observador, 27/04/2012. Disponível em: <<http://www.elobservatodo.cl/admin/render/noticia/10311>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>37</sup> Dados do Retatório ICJBrasil-FGV (2012). Embora não haja distinção entre a confiança na polícia militar ou civil, nessa pesquisa 88% dos entrevistados disseram ter recorrido às polícias militares.

<sup>38</sup> Dados do *Índice de Confianza Social Chile – 1ra. Medición*, Setiembre (2011). IBOPE Inteligência. Carabineros é a segunda instituição mais bem avaliada em Chile. Vide também: *Chile lidera ranking regional de evaluación ciudadana de unidades policiales*. IAP, Univ. De Chile, 2012. Disponível em: <<http://www.inap.uchile.cl/noticias/349-chile-lidera-ranking-regional-de-evaluacion-ciudadana-de-unidades-policiales.html>> Acessado em> 25 de junho de 2012.



uma polícia brasileira podem trazer visões distintas sobre a confiança, visto que, por exemplo, a PMESP teve confiança de 60% dos paulistanos, segundo pesquisa IBOPE e Rede Nossa São Paulo de 2012 (índices de confiança nos anos anteriores, segundo a mesma fonte: 2008 – 53%; 2009 – 51%; 2010 – 47%; 2011 – 55%)<sup>39</sup>.

Isso mostra que a visão da sociedade sobre a polícia oscila em decorrência de particularidades da população entrevistada, além de variáveis exógenas, como aumento da criminalidade, repressão policial de movimentos civis, mudanças políticas, relação polícia-sociedade. Carabineros de Chile está sujeito a oscilações similares, não obstante, destaca-se que é a polícia mais bem avaliada na América Latina (ARIAS e ZÚÑIA, 2008:45; FRÜHLING, 2003). O que ocasiona essas diferenças entre essas duas polícias com características militares? Serão legados de passados autoritários e da participação em regimes políticos militares?

No Brasil, as polícias militares não se veem como herança do regime militar, como expressou o ex-comandante da PMESP, o Coronel Álvaro Batista Camilo, em uma carta à revista *Época*<sup>40</sup>:

Não somos braço da Ditadura, não abrigamos milícias nem qualquer outro grupo que não se alinhe com princípios éticos. Somos herança de um passado de homens mulheres, pessoas honradas que, desde 1831, suaram, sangraram e, muitas vezes, tombaram mortas para cumprir o sagrado juramento de “defender a sociedade, mesmo com o sacrifício da própria vida”. (Álvaro Camilo, fevereiro de 2012).

Todavia, é inegável que as polícias na América Latina, como estruturas da administração do governo, participaram dos regimes militares, atuando na contenção das manifestações civis, prendendo e torturando dissidentes políticos. A polícia militarizada, representada pela Força Pública, já existia à época da ditadura de 1964-1985, mas foi a partir do governo militar que surgiu a denominação Polícia Militar, oriunda da fusão entre Força Pública e Guarda Civil (FERNANDES, 1974; CALDEIRA, 2000)<sup>41</sup>. Por isso, a estrutura das polícias militares é vista

<sup>39</sup> Vide: Indicadores de Referência de Bem-estar do Município. Rede Nossa São Paulo, IBOPE Inteligência. 2013, p. 17.

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://cmtgeralpmrn.com/2012/02/21/carta-a-revista-epoca/>> Acessado em 30 de junho de 2012.

<sup>41</sup> Somente a polícia militar do estado do Rio Grande do Sul não teve mudada sua nomenclatura, permanecendo como Brigada Militar. É uma questão de semântica, pois as funções são as mesmas das polícias militares. É curioso observar que o governo paulista tentou mudar o nome da Polícia Militar do estado de São Paulo para antiga Força Pública, proposta feita pelo então Comandante Geral da PMESP Álvaro Camilo. A proposta não obteve êxito. A finalidade era retirar o termo “militar”, que representaria vínculo com o regime militar. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,serra-propoe-troca-de-nome-da-pm-e-resgate-da-antiga-forca-publica,505440,0.htm>> Acessado em 19 de julho de 2012.

como continuísmos, que se mostra incompatível com a função policial e, até mesmo, com o regime democrático (PINHEIRO, 1983; REZENDE, 2011).

Entretanto, Carabineros de Chile foi ator no regime militar de 1973-1990, tendo obtido ganhos político-institucionais (FRÜHLING, 1990). Observa-se que a instituição compôs a Junta Militar (Forças Armadas e Carabineros), a qual tinha no centro o General Augusto Pinochet<sup>42</sup>. Com efeito, essa polícia também foi responsável pela repressão operada pelo governo autoritário contra civis, a qual levou ao desaparecimento e à morte de centenas de chilenos<sup>43</sup>.

Dados do Informe RETTIG, que compila trabalhos da *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, evidenciam a participação de Carabineros na detenção e desaparecimento de civis opositores ao regime de Pinochet<sup>44</sup>. Não obstante, atualmente Carabineros é legitimado pelo sistema político e por consideráveis parcelas da sociedade chilena. Em oposição, as polícias militares brasileiras, mesmo com participação secundária no regime autoritário, são desacreditadas. O envolvimento no regime político militar não explica totalmente o problema das polícias brasileiras.

A situação fica mais complexa quando se observa que Carabineros também é acusado de abusos de poder e violência contra manifestantes civis e grupos minoritários em plena democracia, por exemplo, os “mapuches” (FRÜHLING, 1999; FUENTES, 2005; ARIAS e ZÚÑIA, 2008:50; DAMMERT, 2009; JIMÉNEZ, 2011)<sup>45</sup>. Quando estava em Santiago, presenciei uma das marchas estudantis que sacudiram o Chile, em 2011 e 2012. Centenas de

<sup>42</sup> Vide: *Golpe de Estado contra Allende e instauración de la Junta militar*. CIDOB, 06/06/2011. Disponível em: <[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/chile/augusto\\_pinochet\\_uarte](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/chile/augusto_pinochet_uarte)> Acessado em 11 de julho de 2012.

<sup>43</sup> Vide: *DDHH bajo la Dictadura: Víctimas*. <<http://www.derechoschile.com/espanol/victimas.htm>> Acessado em 13 de junho de 2012.

<sup>44</sup> Agentes de Carabineros participaram de um dos episódios mais nefastos da ditadura de Pinochet. Trata-se do “Caso Degollados” em que três integrantes do Partido Comunista do Chile foram sequestrados, torturados, mortos e degolados: *El crimen del Carabineros que estremeció a Chile*. Archivo Chile. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Derechos\\_humanos/dego/ddhh\\_dego0012.pdf](http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/dego/ddhh_dego0012.pdf)> Acessado em 25 de junho de 2012.

<sup>45</sup> Vide também Informe Anual Comisión Ética Contra la Tortura Chile – CECT 2012, “*Situación de los Derechos Humanos en Chile*”. Outros organismos apontam abusos na atuação de Carabineros. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH rechaza represión “desproporcionada” de Carabineros contra estudiantes*. El Mostrador, 28/10/2011. *Amnistía Internacional critica actuar de Carabineros durante manifestaciones en 2011 y cuestiona a la justicia militar*. La Tercera, 24/05/2012. Disponível em: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/10/28/cidh-rechaza-represion-%E2%80%9Cdesproporcionada%E2%80%9D-de-carabineros-contra-estudiantes/> Acessado em: 25 de junho de 2012. *Violencia de Estado en Chile*. Disponível em: <<http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/05/680-462524-9-ammistia-internacional-critica-actuar-de-carabineros-durante-manifestaciones-en.shtml>> Acessado em: 25 de junho de 2012. Informe alternativo al Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas, Chile, Marzo, 2004.

jovens se concentram na região central da capital, reivindicando mudanças estruturais no sistema educacional. A manifestação pacífica estava sendo acompanhada de perto por Carabineros. Os policiais estavam preparados para um eventual confronto, com equipamentos de combate (armas diversas, escudos, bombas de gás lacrimogênio, cavalaria, motos e carros lança-água). Minha primeira impressão era que aquilo parecia um campo de batalha, mas, após alguns dias em Santiago, percebi que aquela situação já tinha se tornado rotineira para manifestantes e policiais.

Depois de alguns discursos dos líderes do movimento, a massa estudantil passou dos limites da ordem. Eles avançaram sobre patrimônios públicos e privados e, inclusive, agrediram policiais. Em poucos instantes, Carabineros destacados para aquele evento desmobilizaram a multidão e agiram com precisão<sup>46</sup>. Manifestantes corriam para todos os lados e alguns eleitos foram perseguidos e detidos por policiais em motocicletas ou a cavalos. Em uma dessas perseguições, vi um jovem caído no chão sendo pisoteado e chutado por meia dúzia de policiais de maneira excessiva e violenta. O advento da democracia na América Latina não foi suficiente para mudar certas práticas brutais das polícias<sup>47</sup>.

Entre acusações de violência, corrupção, ineficiência, baixa confiança pública e medo, as polícias da América Latina entraram na democracia. A participação em governos autoritários se coloca com uma mancha indelével. Nesse sentido, será que as polícias latino-americanas não são adaptáveis ao regime democrático? Será que as mudanças institucionais no âmbito político não são suficientes para alterarem as ações das organizações policiais? Novas demandas democráticas, como transparência e respeito aos direitos humanos, não são capazes de inserir mecanismos de controle nas polícias? O comportamento das polícias, por exemplo, na questão do uso desproporcional da força física e letal, pode ser alterado? Enfim, como questiona Greene (2007): qual é o papel das polícias em uma democracia, como organizadas, avaliadas, dirigidas ou administradas?

Essa problemática envolve todas as polícias civis e militares, o que gerou o debate da reforma policial nos países da América Latina em processo de democratização a partir dos anos

---

<sup>46</sup> Carabineros establece una escala de pasos graduales para enfrentar las manifestaciones en el siguiente orden: *dialogar, contener, disuadir, despejar, disolver y, finalmente, detener*. Carabineros de Chile, Medios disuasivos en uso por Carabineros de Chile en los procedimientos de control de orden público.

<sup>47</sup> A elaboração desta tese foi anterior aos protestos sociais ocorridos no Brasil, principalmente nos meses de junho e julho de 2013. Por conta disso, não foi possível comparar a atuação dos protestos sociais no Brasil e no Chile, além de confrontar a atuação das polícias diante esse novo panorama.

1990. Entre pautas da reforma policial, destaca-se a desmilitarização. Em função das tristes lembranças dos regimes autoritários, buscou-se desvincular as polícias das Forças Armadas (COSTA, 2004:22). No entanto, a desmilitarização é um processo repleto de idiosincrasias, logo o modelo militar de policiamento é presente em diversos países latino-americanos.

Aquelas questões são confrontadas pelos pesquisadores da temática policial em diversos países da América Latina. Assim, de tema obscuro e de pouca relevância, a polícia emerge como objeto de estudo quando se analisam os desafios das novas democracias. Observa-se, ainda, que os questionamentos sobre as polícias geralmente abordam as contradições das corporações no contexto democrático, com maior ênfase às polícias militarizadas.

No entanto, ao analisar as organizações policiais em países distintos, constata-se que, de um lado, as polícias atendem a demandas sociopolíticas específicas de cada região em cada época, de outro, representam o desenvolvimento de um corpo burocrático com a finalidade de impor a lei e a ordem, mesmo que pelo recurso da força física. Na tensão entre os interesses da ordem política e as pretensões corporativas da organização policial, formou-se e se constitui o que é o campo policial em cada Estado. Com efeito, as polícias trazem consigo normas, valores e culturas das sociedades que policiam. Ademais, o modelo de policiamento responde às necessidades mais pungentes de manutenção da ordem, o que varia no tempo e no espaço (ROSEMBERG, 2010:48).

Observar esse aspecto é relevante para não gerar interpretações reducionistas sobre as polícias e o contexto em que elas estão inseridas. No caso dos países da América Latina, em específico Brasil e Chile, as experiências com regimes militares trouxeram significativas consequências às polícias, que estão presentes até hoje em algumas delas. Todavia, o motivo da persistência de traços do período autoritário não é resíduo a ser eliminado naturalmente com a democratização.

Algumas características são valores cultuados e reproduzidos como constitutivos das próprias instituições policiais, em outras palavras, elas são *habitus* do campo policial. Argumenta-se, portanto, que mudanças no regime político de uma perspectiva autoritária para democrática interferem na finalidade do policiamento e em alguns aspectos do sistema policial, mas nem sempre na arquitetura institucional das polícias, sobretudo das militarizadas. É o que se constata em graus variados na PMESP e Carabineros.

As discussões sobre as mudanças nas polícias geralmente confrontam: o modelo anglo-saxão de polícias civis, profissionalizadas, democráticas e descentralizadas com o modelo francês, o qual países latino-americanos são caudatários, de polícias de caráter militar e civil, autoritárias, uniformizadas, centralizadas e hierarquizadas. Entre esses dois modelos de sistema policial, o detalhe é a perspectiva militar de policiamento. No modelo francês, conhecido como Gendârmico, há explicitamente a organização policial centralizada e militarizada. Esse modelo foi o elegido pelas classes políticas no momento da estruturação de parte das polícias do Brasil e do Chile no fim do século XIX e início do XX e ainda é o mesmo que rege a PMESP e Carabineros. O modelo militar de policiamento resistiu a transformações dos regimes políticos nos países estudados, mesmo que em arcaísmos democráticos seja criticado.

Para compreender esse modelo militar de policiamento, realizei estudo comparado de polícias do Brasil e do Chile, haja vista que ambos países tiveram trajetórias políticas recentes semelhantes e têm instituições policiais enfrentando dilemas sob a democracia. Em termos gerais, nota-se que Brasil e Chile compartilham governos autoritários.

Sabe-se hoje, a partir da abertura de arquivos da ditadura, que o governo militar brasileiro tinha conhecimento do golpe militar no Chile. O Centro de Informações do Exterior (CIEEX) do Itamaraty apontou, por meio do Informe nº 389, de 08 de agosto de 1973, que setores conservadores das Forças Armadas chilena examinaram “as várias medidas adotadas pelos militares brasileiros quando da revolução de 31 de março de 1964, a fim de determinar em que tal experiência poderia ser útil ao Chile”<sup>48</sup>. Em contraponto, Brasil e Chile, no dia 5 de outubro de 1988, deram passos importantes para democracia. No Chile foi proposto o plebiscito que diria não à continuidade do general Pinochet como presidente da República<sup>49</sup>. No Brasil, foi promulgada a Constituição atual.

Decerto há numerosas diferenças entre os países analisados, principalmente no que se refere à forma e organização do Estado, às experiências humanas, à identidade, à tradição, às estruturas das polícias. Mesmo assim, há muitas similaridades. Ressalta-se que Brasil e Chile

---

<sup>48</sup> *Ditadura brasileira soube do golpe contra Allende um mês antes*. Carta Maior, 16/07/2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20577](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20577)> Acessado em 18 de julho de 2012.

<sup>49</sup> Sobre esse plebiscito, conferir o filme “No” que trata de como o movimento contra a continuidade da ditadura de Pinochet (Pin 8) conseguiu superar toda a estrutura do governo militar, abrindo caminhos para democratização do Chile. Filme dirigido por Pablo Larraín (2012).

foram países submetidos a experiências, influências ou interferências de governos estrangeiros. Por exemplo, em termos de ações militares, destaca-se a Missão Francesa, entre 1906 e 1914, a qual no estado de São Paulo militarizou a Força Pública, que serviu de base para criação das Polícias Militares (AZEVEDO, 2003:17).

No Chile, como aponta Larraín (2001), na primeira metade do século XX, a Alemanha surge como o “outro significativo” mais importante. Sua influência se observa principalmente no Exército, que se espelhou no modelo alemão para se organizar. Tal influência foi projetada para o policiamento, visto que os chefes militares que dirigiam Carabineros adotaram a doutrina do prussianismo e, conseqüentemente, de militarização da polícia (PRIETO, 1990). Essa relação histórica entre as Forças Armadas e a polícia tem conseqüências para a estruturação das políticas de segurança pública e reformas nas instituições policiais dos países estudados.

A análise comparativa entre PMESP no Brasil e Carabineros no Chile, por assemelhar e por diferenciar, contribui para observar as instituições policiais e suas relações com a ordem política. Vale observar que as Forças Armadas, ou seja, os militares na América Latina, desempenharam papéis relevantes na vida política da região. À época das ditaduras, as polícias militares foram confirmadas como forças auxiliares às Forças Armadas no Brasil e no Chile Carabineros foi considerado uma quarta arma militar (Exército, Armada, Força Aérea e Carabineros).

Nesse período, as polícias experimentaram a política de repressão, para qual os *fins* políticos do regime autoritário justificavam os *meios* arbitrários. Sob as égides da política de liberdade e de respeito à dignidade da pessoa humana, as polícias não podem utilizar de *meios* do passado para justificar a manutenção da ordem pública e da segurança, pois eles são contrários aos *fins* do regime democrático. A definição dos *fins* e *meios* é um jogo político, no qual as polícias são atores indispensáveis.

\*\*\*

# PARTE 1

## ESTRUTURANDO A GRAMÁTICA – UMA TENDÊNCIA HISTÓRICA DA MILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS

### CAPÍTULO 1

#### Da Política à Polícia

Bayley (2006) adverte que o *volume*, a *organização* e o *funcionamento* do aparato policial são elementos que não deveriam ser negligenciados quando se comparam sistemas políticos. Diante disso, para se examinar a polícia, é necessário visualizar essa instituição no contexto de transformações do sistema político, ainda mais em estudos comparados.

A polícia moderna é, por natureza e destino, uma instituição política. A natureza política dessa polícia decorre de sua condição estatal, ou seja, de ser criada, organizada e mantida pelo Estado. O destino político da polícia é consequência do desenvolvimento do Estado, que fortaleceu o sistema policial como meio de garantir a validade das leis e normas sobre territórios e populações.

A existência de uma polícia pública é sinal indiscutível da presença de um Estado soberano e de sua capacidade de fazer prevalecer sua Razão sobre as de seus súditos (MONET, 2001:16). Na literatura de Ciências Sociais, isso é evidente em obras de autores, como Bayley (1971, 1979, 2006); Bittner (2003) Brodeur (2003, 2004); Costa (2004); Frühling (1999, 2009); Giddens (2008); Goldstein (2003); Huggins, (1998); Loubet del Bayle (1998); Polizcer (1988); Kalmanowiecki (1995); Manning (2003, 2010); Monet (2001); Muniz (1999); Pinheiro (1982, 1997); Reiner (2004); Soares (2000); Skolnick (1972); Tilly (1975, 1996); Zaverucha (2005); entre outros.

Na estruturação e preservação do campo político, por certo, a polícia é um dos mecanismos que marcam posições de poder. Em geral, o espaço político é entendido simultaneamente como campo de forças e como campo de lutas, que têm em vista transformar a

relação de forças, que confere a esse campo a sua estrutura em dado momento (BOURDIEU, 2012:163-164).

Entre os campos de forças e lutas organizacionais, encontra-se a polícia, que é a instituição legitimada para manutenção da lei e da ordem, mesmo que por meio do uso da força física. O campo político é perpassado por transmutações, por exemplo, concepções de um Estado autoritário ou democrático, dilemas nas esferas econômicas e culturais.

O espaço político é o mais poroso para transformações sociopolíticas e econômicas. Trata-se de um campo sujeito a mudanças, embora isso não signifique que não tenha estruturas, valores e normas tradicionais que pouco se alteram. É no universo paradoxal da política, onde se abrigam ou intercambiam campos e subcampos diversos, que se estabelece o campo policial e dos mecanismos da coerção.

Dessa forma, entende-se que o campo político pode ser visualizado mais nitidamente por meio do sistema político. A concepção de sistema parte do princípio de observar o fenômeno político em uma compreensão mais larga, não limitada pela visão das instituições formais, ou seja, de um velho institucionalismo<sup>50</sup>.

O sistema político dirige atenção ao espectro total das atividades políticas de uma sociedade, sem determinar onde e em que sociedade podem ser localizadas tais atividades. Dessa forma, esse sistema compreende não apenas instituições de governo, mas todas as estruturas em seus aspectos políticos (ALMOND e POWELL, 1972: 24).

Para Pasquino (2004), a lógica de sistema implica interdependência entre diversos eventos sociopolíticos. Afinal, em qualquer sistema, os componentes permanecem unidos porque estão conectados entre si e interagem segundo modalidades e com consequências que dependem de suas conexões, de suas interdependências. Portanto, o campo político é representado pelo sistema político e suas variações.

Ao examinar a polícia, ou seja, a concepção de um campo policial, parte-se do princípio que o sistema político, para se estruturar e se manter em funcionamento, depende de sua capacidade de possuir o monopólio legítimo da violência. Essa abordagem se aproxima da

---

<sup>50</sup> Sobre o institucionalismo, vide: Theret, Bruno. Como instituições Entre como Estruturas e como Ações. *Lua Nova*[online]. 2003, n.58 [citado 2012/11/22], pp 225-254; HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* [online]. 2003, n.58 [cited 2012-11-22], pp. 193-223



perspectiva weberiana de Estado, para quem esse é uma função institucional política, quando e na medida em que o seu quadro administrativo reclama com êxito o *monopólio legítimo* da coação física para manutenção das ordenações (WEBER, 2009: 83).

Um sistema político, no entanto, pode não estar necessariamente apreendido em uma concepção de Estado, mas todo Estado é um sistema político em ação. De toda forma, novamente entende-se o sistema político como um campo em forças e lutas, em que agentes da estrutura burocrática intentam a validação das ordenações, mesmo que por meio da força física. Nesse aspecto, o monopólio da força física se torna um capital imerso na formação dos Estados e a polícia é parte desse processo. Tem-se que para Bourdieu (1993):

Es la concentración del capital de la fuerza física que ha sido privilegiada en la mayoría de los modelos de las génesis del Estado, desde los marxistas, inclinados a considerar al Estado como un simple órgano de coerción, hasta Max Weber y su definición clásica, o de Norbert Elias a Charles Tilly. Decir que las fuerzas de coerción (ejército y policía) se concentran es decir que las instituciones que tienen el mandato de garantizar el orden se separan progresivamente del mundo social ordinario; que la violencia física no puede ya ser aplicada sino por una agrupación especializada, encomendada especialmente a ese fin, claramente identificada en el seno de la sociedad, centralizada y disciplinada (BOURDIEU, 1993).

A polícia é uma das forças de coerção do Estado (FORÇAS ARMADAS e polícia) para que esse alcance o monopólio legítimo da violência. Ela é uma instituição especializada destinada a garantir a lei e a ordem no interior de certo Estado. O que distingue a polícia é sua especialização, por isso ela é mais restrita do que o policiamento. Enquanto a primeira se designa a agências especializadas na aplicação de força física dentro da comunidade, o segundo é tão antigo quanto à existência de comunidades soberanas que autorizam a coerção física e criam agentes dirigidos e mantidos por elas (BAYLEY, 2006:40).

Polícia e função de policiamento podem coincidir, embora a segunda por ser mais ampla não se limite à primeira. O Estado pode exercer a função de policiamento por diversas agências, que vão desde as de vigilância e repressão até às de educação e de fiscalização sanitária. Policiar é inerente ao exercício de poder, é parte da arte de governar. É o que Foucault (2008) qualifica como *governamentalidade*, ou seja, a capacidade de se impor um governo sobre uma dada população, exigindo dela disciplina.

No entanto, o próprio Michel Foucault reconhece que, por volta dos séculos XVII e XVIII, a polícia se tornou um instrumento tecnológico para garantir a manutenção da ordem

interna, uma vez que desse período em diante ela vai ser o cálculo e a técnica que possibilitarão estabelecer uma relação móvel, mas, apesar de tudo, estável e controlável, entre a ordem interna do Estado e o crescimento de suas forças (FOUCAULT, 2008:421)<sup>51</sup>.

De forma geral, o que se estabelece entre a polícia e a função de policiamento é o vínculo entre a noção de polícia e a de ordem social ou organização social. A função policial está ligada à existência de relações sociais, ou seja, de relações entre indivíduos e grupos, além de regras relativas à regulamentação dessas relações com as que se pretende assegurar sua aplicação e observação (LOUBET DEL BAYLE, 1998:10).

A polícia é entendida como instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de forças decisivos, com objetivo de garantir ao poder o domínio (ou a regulação) do emprego da força nas relações sociais internas (MONJARDET, 2003:27). A polícia moderna é um órgão estatal e público autorizado pela coletividade para regular as relações sociais via a utilização, se necessário, da força física (SAPORI, 2007:99). Portanto, é uma das representações do legítimo monopólio do uso da força física buscado pelos Estados modernos, conforme preceitua Weber (2009).

De maneira particular, a polícia é uma organização legítima, com articulação burocrática, que se dispõe a manter a ordem política mediante o uso da força (MANNING, 2005:431). Mais especificamente, ela é uma organização burocratizada, que se inspira, ao mesmo tempo, na pirâmide das organizações militares e no recorte funcional das administrações públicas.

Hierarquia e disciplina parecem as palavras-chave desse universo, cujas engrenagens se espera funcionar de modo azeitado e cujos agentes devem “marchar como um homem só” sob a ordem de seus chefes (MONET, 2001:16). Essas características favorecem ou dificultam a comunicação da polícia com política, seja com interesses de governos, seja com demandas da sociedade civil. Isso pode favorecer, por exemplo, quando as elites policiais estão subservientes aos governos, ou seja, uma vez cooptada a cúpula policial pelo governo, espera-se a disciplina da instituição por meio da linha hierárquica. Pode prejudicar quando a polícia se enclausura em

---

<sup>51</sup> Para analisar a atividade policial como prática governamental, vide SOZZO, Máximo. *Policía, Gobierno y Racionalidad: incursiones a partir de Michel Foucault*. *Revista Pensamiento Penal*, N. 126, 2011. Disponível em: <<http://www.pensamientopenal.com.ar/articulos/policia-gobierno-racionalidad-incursiones-partir-michel-foucault>>. Acessado em: 29 de setembro de 2012.

torno de suas motivações corporativas e, primeiramente, busca legitimar suas funções em internos trâmites e enredos burocráticos, a despeito das demandas da sociedade civil.

A relação da polícia com o sistema político se dá de diversas maneiras. Enquanto instituição eminentemente política, observa-se que o papel específico na aplicação das leis e na manutenção da ordem é o do especialista da coerção, ou seja, da polícia. A arte do policiamento bem sucedido é ser capaz de minimizar o uso da força, mas esta permanece como o recurso especializado da polícia, como seu papel distintivo na ordem pública. Nesse sentido, polícia está no coração do funcionamento do Estado, *embora* as análises políticas em geral tendam a restringir a importância do policiamento com sendo força símbolo da qualidade de uma civilização política (REINER, 2004: 28).

O papel político *fundamental* da polícia na organização política de uma sociedade é, pois, este: contribuir ao caráter obrigatório e à aplicação das decisões e das normas produzidas de maneira mais ou menos direta pelo sistema político, com o exercício da força física ou material, quando necessário (LOUBET DEL BAYLE, 1998:21).

A polícia está atravessada pelas contingências do sistema político, principalmente nas mudanças de regime. A maneira como a polícia funciona, as modalidades segundo as quais ela garante concretamente a manutenção da ordem pública e o respeito à lei, constitui, de resto, indicadores, quanto à natureza de um regime político e quanto à natureza, mais ou menos democrática, da vida política que prevalece em uma determinada sociedade (MONET, 2001:16).

A forma como a polícia se relaciona com a política é significativa, sobretudo, no que se refere às alternâncias dos sistemas políticos, especificamente dos regimes políticos. Conforme Pasquino (2004), o regime político é um dos componentes do sistema político, sendo que aquele se concretiza como normas, regras, procedimentos de formação e funcionamento das instituições.

Com efeito, nos regimes autoritários, as polícias *tendem* a adotar organizações do tipo piramidal, centralizada e hierarquizada, com processos de formação e socialização inspirados em princípios militares como obediência, hierarquia ou disciplina, pois, para alcançar o controle político e reprimir as dissidências, elas devem estar mais afastadas possíveis da população para evitar contágios (COUSELO, 1999). Isso não implica que em contextos democráticos as polícias assumam posturas civis, descentralizadas e próximas da população. Esse paradoxo, portanto, revela que se o caráter da atividade policial é um indicador crucial da natureza dos regimes, então

o papel que a polícia desempenha politicamente não pode ser explicado em termos de caráter do regime (BAYLEY, 2006:79).

Vale observar que o desenvolvimento da função policial está entre uma lógica *política* e outra *societal*, sendo que ambas lógicas são, de fato, dificilmente indissociáveis e, ademais, estão em situação de interação contínua (LOUBET DEL BAYLE, 1998:16). A polícia, em termos, é moldada pela dinâmica sociopolítica, bem como tem condições de afetá-la em certas circunstâncias. Disso resultam alguns tipos de polícia, a saber:

**Quadro 2: Modelos de Polícia**

<b>Modelo</b>	<b>Características</b>
<b>Autoritário</b>	Combinação de fortes motivações política e débeis preocupações societárias. É um dos critérios possíveis para a noção de “Estado policial”, em que reside um desequilíbrio manifesto entre a lógica política e a societal. Ou seja, privilegia-se o desenvolvimento da lógica política em detrimento da societal.
<b>Comunitário</b>	Associação de fortes preocupações sociais a um limitado desenvolvimento de motivações políticas.
<b>Arbitral</b>	Em sociedades clivadas, cujas divisões geram simultaneamente uma forte demanda social por segurança e, por sua vez, um poder político necessário e debilitado, que é obrigado a se proteger das repercussões das fraturas sociais.
<b>Mínimo</b>	Em sociedades cujo grau de coesão elevado limita as necessidades policiais de regulação societária, assegurada, em todo caso, a estabilidade política.

**Fonte:** Baseado Loubet Del Bayle (1998). Elaboração própria.

Como salienta Loubet Del Bayle (1998), essa modelação segue os preceitos de Weber, quando trata dos tipos ideais. Com efeito, as situações esquematizadas no Quadro 2 não se encontram isoladamente na realidade, o que ocorre são combinações ou aproximações entre os modelos. Mesmo em regimes políticos autoritários pode o modelo de um Estado policial não se concretizar, em virtude, por exemplo, das fortes clivagens da sociedade e da debilidade do governo. Em outro extremo, um regime político democrático pode privilegiar a perspectiva política para aplicação política da polícia, em vez da societal. Além disso, a polícia pode incorporar motivações próprias, mesmo com interdependência da ordem sociopolítica.

A despeito do regime político, ressalta-se que as polícias desenvolvem valores políticos próprios, os quais alternam entre *instrumentalização* e *autonomização*. A tendência é que em regimes autoritários as polícias sejam tomadas pela *instrumentalização*. Nessa condição, a polícia se torna uma ferramenta para as intenções políticas do governo repressor, como quando ela é utilizada para perseguição de dissidentes políticos.

Em governos democráticos, a polícia tende a *autonomização*. Nessa ocasião, para alcançar os fins da ordem e segurança pública, a polícia intenta legitimar suas funções nos ordenamentos do Estado de Direito. De acordo com Skolnick (1994), isso quer dizer que a polícia se preocupa em interpretar a legalidade, uma vez que usa a lei como instrumento de ordem. Mesmo não sendo a única instituição responsável pelo controle social – no que se refere principalmente à violência urbana e à criminalidade organizada –, a polícia, enquanto especialista da coerção, pretende o domínio da significação e da ação. A corporação busca se afastar dos sujeitos políticos, embora não deixe de operar relevantes interferências nos processos políticos.

Por conta disso, o vínculo entre o político e a polícia parece se manifestar quando, de maneira simultânea, uma autoridade que disponha do poder coletivo para tomar decisões e ditar normas, com a capacidade de inovação social que isso implica, institucionaliza-se tendo a possibilidade de fazê-las cumprir, colocando em marcha a função policial. O que equivale dizer que a *politização* de uma sociedade, entendendo por isso sua transformação em sociedade politicamente organizada, supõe a capacidade de exercer a função policial, ou seja, a capacidade de fazer cumprir as decisões adotadas, com o uso da força, se for necessário (LOUBET DEL BAYLE, 1998:12).

Para Bayley (2006), o caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana em um dado Estado. O Estado moderno busca a manutenção de um controle social, que é fundamentalmente uma questão política. Para manter uma ordem social mínima, a função policial é sempre um recurso disponível. Nesse sentido, a questão que surge é: quanto a política influi na função de policiamento e na polícia? Em que medida regimes políticos alteram o papel das polícias?

Foi observado que, de acordo com a natureza do regime político ou mesmo do grau de coesão social, a polícia *tende* a assumir posturas autoritárias, comunitárias, arbitrais ou mínimas. Essa *tendência* sofre restrições em virtude de motivações próprias da polícia. Por isso, questões sobre a política e a polícia tiram o estudo das polícias da marginalidade acadêmica para ser meio necessário de se compreender a dinâmica de regimes políticos.

Segundo Bayley (2006), um governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é *repressora*, e como democrático quando sua polícia é *controlada*. A finalidade da função policial

no controle da ordem social é indicativa de um governo autoritário ou democrático. A polícia tem uma função política, que oscila entre a repressão e o controle, a qual os governos podem lançar mão em momentos críticos para se defender.

No entanto, a correlação de governos moldando os sistemas policiais não apreende a dimensão do problema. Novamente Bayley (2006) adverte para análises simplistas, que tentam explicar as variações da presença da polícia na política, porque, a menos que haja cuidado, a natureza do governo é que prestará contas dessa presença, o que tem sido questão clássica da análise política desde Aristóteles.

Em contraposição, quando o caráter do governo é analisado não pela presença das ações policiais, mas sim pela extensão da participação, estrutura, representatividade social, entre outros aspectos, fica perigosamente fácil assumir que a polícia faz aquilo que o governo necessita. O único meio de escapar desse truísmo é assumir, mais vez, o peso intelectual de explicar as diferenças dos imperativos que controlam os regimes (BAYLEY, 2006:204).

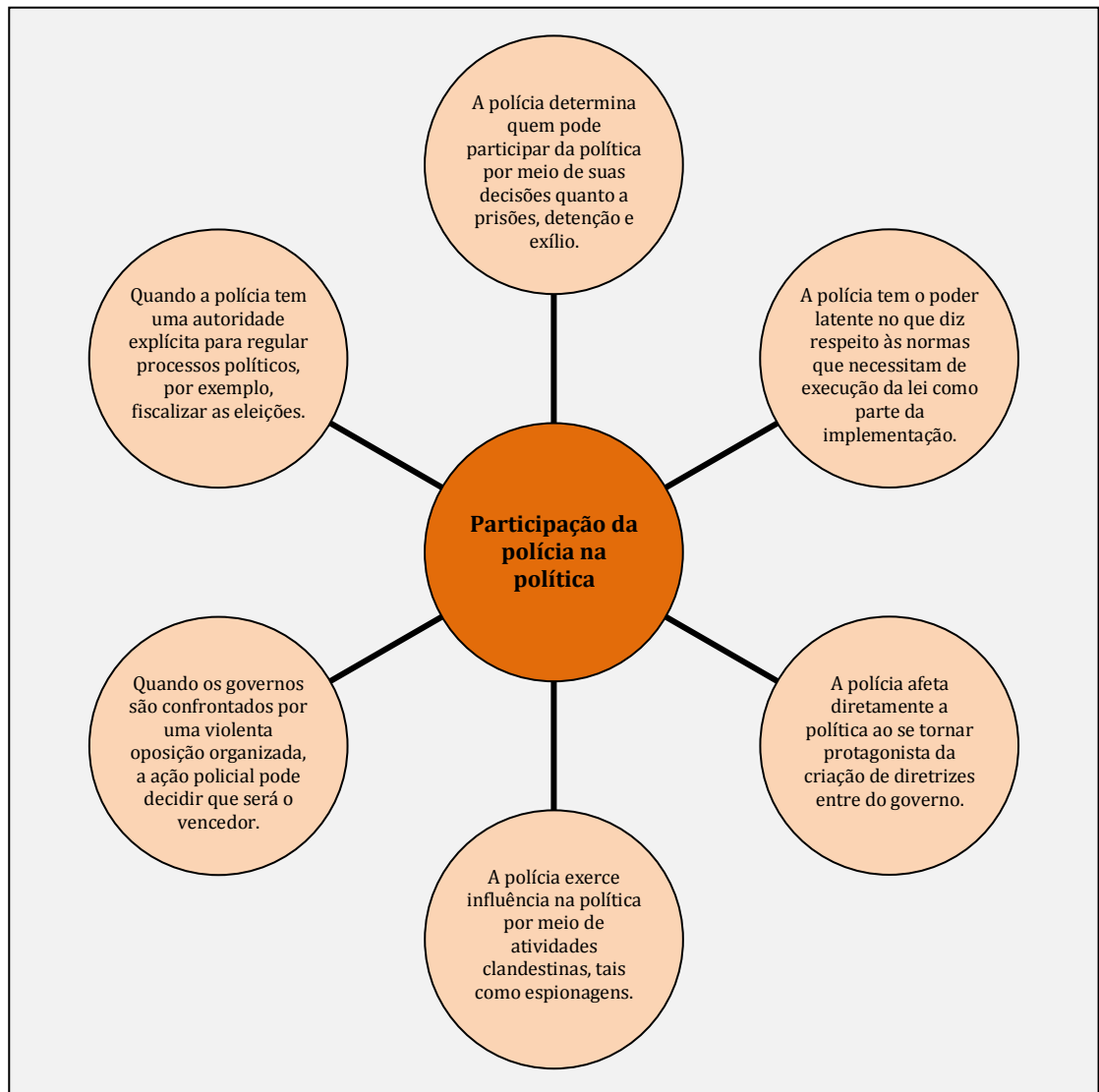
Essa advertência de Bayley (2006) salienta para certo grau de autonomia da polícia frente à ordem política, ou seja, a *autonomização* da polícia em temas de ordem e segurança pública, o que ao fim impacta no contexto político. Essa autonomia se refere à capacidade da polícia de atuar à margem da autoridade política, a qual deve se entender em forma contínua, visto que podem ser observados diversos graus de autonomia temporal e temático (DAMMERT, 2009:177).

A influência de governos na polícia não se dá de maneira direta e sem resistências das elites policiais. Quanto mais desenvolvido um Estado, maior é a organização da sua polícia. Com efeito, a polícia consegue relativa autonomia, sobretudo, em aspectos referentes às características da organização, os quais, para serem modificados, exigem ajustes com custos políticos elevados para os governos. A polícia também afeta a vida política, isto é, dependendo das circunstâncias, ocorre a participação policial na política. Analisar essas circunstâncias impede deduções fáceis do caráter do regime nas ações policiais (BAYLEY, 2006:204).

Em uma paráfrase bourdieusiana em “Coisa Ditas” (2004), pode-se argumentar que há razões para se tratar o campo organizacional das polícias militarizadas como um espaço relativamente autônomo, sem se esquecer que esse espaço é o lugar das forças, que não se

aplicam somente a ele. Dessa forma, não se pode estudar o modelo das polícias militarizadas no Brasil e no Chile de forma separada das transformações sociopolíticas em geral.

No campo das polícias em análise, os resultados das lutas externas – econômicas, políticas, culturais etc – pesam na relação de forças internas. Contudo, as influências externas são sempre mediadas pela estrutura particular do campo, que se interpõe entre a posição social do agente e a sua conduta (*prise de position*). É nesse sentido que o campo é “relativamente autônomo”, isto é, estabelece as suas próprias regras, embora sofra influências, e até mesmo seja condicionado, de outros campos, como o econômico influencia o político, por exemplo (BOURDIEU, 2004). Assim, observam-se formas de como a polícia participa da política e como essa última interfere na função da primeira.



**Figura 2: Formas de Participação Policial Direta na Política.** Fonte: Bayley (2006). Elaboração própria.

As influências da polícia no campo da política, apresentadas na [Figura 1](#), são diretas e ocorrem em graus variados, dependendo, sobretudo, de como a polícia é *organizada*, *controlada* e se *comporta*. Há polícias organizadas com exclusiva lógica política, o que é mais comum em regimes políticos autoritários. Na América Latina, por exemplo, no Brasil dos anos da ditadura militar (1964-1985), segmentos da polícia foram designados para ações explicitamente de interesses do governo repressor.

Em 1964, o governo autoritário brasileiro criou o Serviço Nacional de Informação (SNI), o qual subordinou rapidamente todos os outros órgãos repressivos, como os centros de



informações das três armas, a polícia federal e as polícias estaduais. Para integrá-los e harmonizar suas ações, criou-se o Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna, DOI-CODI, uma instituição tornada oficial em 1970, que aglutinava representantes de todas as demais forças policiais (MAGALHÃES, 1997).

Observa-se que o controle sobre as polícias durante o regime militar brasileiro passou para o governo central por meio de normatização que retirou a autonomia dos estados para definirem os rumos da segurança. Especificamente para as polícias militares estaduais, ressalta-se que passaram a ter ingerência da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão criado no âmbito do então Ministério do Exército, com a finalidade de desenvolver estudos, coletar e registrar dados, bem como prestar assessoramento relacionado ao controle e coordenação das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, em nível federal<sup>52</sup>.

O comportamento das polícias contra os alvos dos governos autoritários seguia os interesses da política de Segurança Nacional, que configurava o opositor político como inimigo. Huggins, Haritos-Fatouros e Zimbardo (2006), na obra “Operários da Violência: Policiais torturadores e assassinos reconstroem as atrocidades brasileiras”, relatam casos de violências contra a oposição política perpetrados por policiais civis e militares do DOI-CODI em nome do governo autoritário.

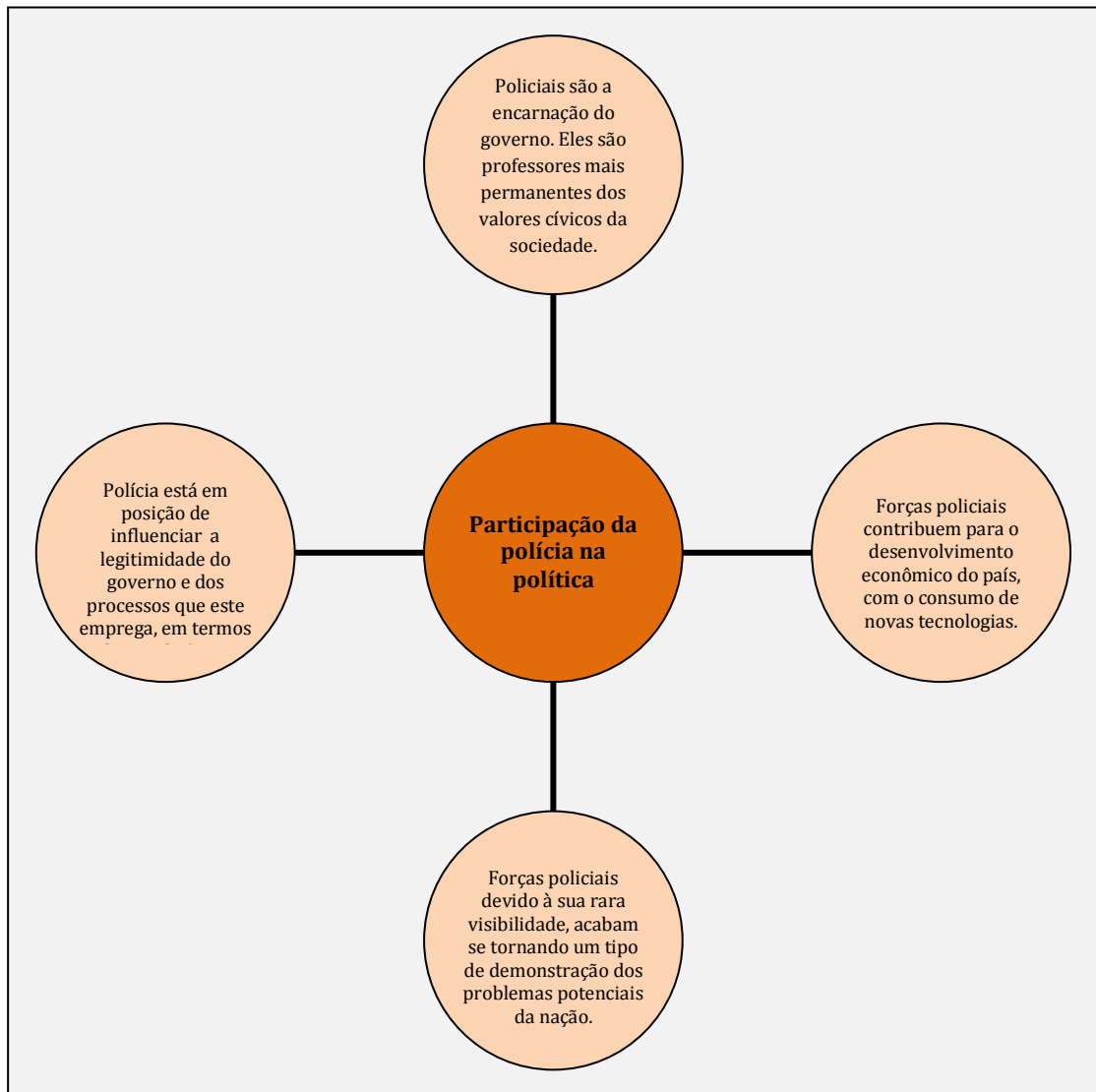
Nota-se que, em decorrência do caráter político da polícia, mudanças na ordem sociopolítica afetam os modos de policiamento. Na América Latina, essa situação foi recorrente durante os governos autoritários, pois as forças policiais da região têm sido fortemente politizadas, vulneráveis e ligadas aos regimes políticos (KALMANOWIECKI, 1995: 335). Disso se constata que o policiamento de Estados modernos nunca pode ser uma questão meramente “técnica” de administração (GIDDENS, 2008:321). Os regimes políticos, portanto, sejam autoritários ou democráticos, impactam nas forças policiais, mas a forma como isso ocorre depende da intensidade do regime e das características das instituições policiais.

Existem também as influências indiretas da polícia sobre a política, as quais estão representadas na Figura 2. Tais interferências podem ser visualizadas como a própria rotina do trabalho policial e não necessariamente dependente das orientações do regime político. Nesse

---

<sup>52</sup> Lei No. 317, de março de 1967 – Lei Orgânica da Polícia, que colocou todas as corporações estaduais e municipais sob o comando do secretário de Segurança Pública do Estado, sendo que este seria nomeado pelos militares. Decreto-lei No. 667, de 02 de julho de 1969, que versa sobre Inspeção Geral das Polícias e Bombeiros Militares.

questo, salienta-se a construção histórica ou a tentativa de conquista e preservação da autoridade da polícia em um dado país, em que ela busca se inserir nos grandes feitos para a estruturação da nação. É nesse espaço de relativa autonomia que as polícias intentam a defesa de seu campo de atuação. Aqui seus agentes lutam por posições e estruturam e disputam o capital do campo.



**Figura 3: Formas de Participação Policial Indireta na Política.** Fonte: Bayley (2006). Elaboração própria.

As influências indiretas da polícia são exercidas continuamente como meio de ela se legitimar diante do governo e da sociedade civil. Isso não significa necessariamente ativismo político da polícia, mas um mecanismo que permite à organização policial alcançar e manter relativo *status* na ordem política, jurídica e administrativa. A especialização – em termos de

função, papel e conhecimento – faz das forças policiais instituições responsáveis para lidar com problemas de desordem pública, violência, criminalidade, enfim, insegurança.

Nesse universo, elas reclamam seu monopólio de atuação, pois são as polícias os especialistas da coerção, segundo Reiner (2004), Muniz (1999). De forma ampla, Bourdieu (2012) analisa processo semelhante na formação do campo político, no qual agentes lutam pelo monopólio das competências, das coisas em jogo e dos interesses específicos. *Mutatis mutandis*, em matéria de segurança pública, observa-se a concentração dos recursos, das técnicas e tecnologias nas mãos de profissionais – em regra dos policiais – que, por possuírem conhecimentos específicos, podem atuar com probabilidade de êxito nos dilemas das desordens públicas em geral.

Esse conhecimento gera um capital simbólico, que se avoluma *pari passu* à crescente insegurança que demanda mais policiamento e mecanismos de vigilância. Nesse contexto, a presença da polícia é inserida como um pleito político de interesse de governos e anseios da população em geral, o que faz dela uma instituição importante ou, ao menos, necessária.

Na América Latina, a polícia militarizada do Chile, Carabineros, é um exemplo de instituição que influi indiretamente na vida política. Embora no contexto democrático o discurso dessa organização seja de não interferência nos processos políticos, pois é fiel somente ao ordenamento legal, ela adota a estratégia de se posicionar como uma instituição essencial para nação chilena.

As funções de Carabineros suplantam as tradicionais policiais, visto que a organização se espalha por todo o território chileno, exercendo atividades de segurança nacional e de fronteiras, defesa civil, prestação de assistência social e médica. Carabineiros é reconhecida por ser uma polícia não corrupta e disciplinada (BONER, 2010), que está submetida a um Código de Ética e uma Doutrina Institucional, que concebe o policial como integrante de uma instituição quase total, cujos valores, orientações e perspectivas moldam o conjunto das relações sociais do funcionário.

Ao ingressar na instituição, o policial assume compromisso com a pátria, a instituição, o serviço policial, a família e a comunidade, os quais têm idêntica hierarquia de valoração (FRÜHLING, 1999). Por ser obediente às leis e servidor aos principais valores da nação e da

sociedade, o carabineiro se expressa com um modelo de cidadão. Essa pretensão é proclamada no *Manual de Doctrina de Carabineiro de Chile* (2010:12):

Lo que hagamos o dejemos de hacer impacta significativamente en la vida de los chilenos y de todos aquellos que, llegados de otras latitudes, se amparan bajo nuestra bandera. La entrega de servicios de Orden y Seguridad, el cumplimiento de nuestra misión y dar eficacia al Derecho son fundamentales para la existencia de una sociedad conducente al pleno desarrollo de las personas. Precisamente de ahí, de lo trascendente que es para nuestro país la misión que estamos llamados a cumplir, es de donde surge nuestra responsabilidad ética y social.

À medida que se projeta como referência para os cidadãos e como responsável pelo fiel cumprimento dos aparatos legais, ou seja, como uma instituição cujas ações afetam a vida dos chilenos, Carabineros exerce influência indireta na política. Com essas características, a instituição obtém capital simbólico para pleitear demandas políticas junto aos governos, como aumento de orçamento, indicação para postos de comandos, ascensão de oficiais, apoio para temas legislativos de interesse da instituição.

Como aponta Bayley (2006), a polícia tem uma influência considerável na política, quer ela escolha usar essa influência, quer nem tenha a exata noção de sua importância. Logo os modos pelos quais ela afeta a política são muito mais variados do que normalmente se supõe. As particularidades da função policial, especialmente quanto à busca da ordem e da segurança pública pretendida pelos Estados modernos, são expressões políticas.

Conforme Loubet Del Bayle (1998), o papel político da polícia na sociedade é participar do processo de cumprimento das decisões e das normas oriundas do sistema político, tendo o exercício da força física como um recurso sempre disponível. Monet (2001) enfatiza que a ação política da polícia é mais eminente à proporção que o regime político rumo para democratização:

Melhor, é reconhecer a natureza política da função policial, no sentido nobre do termo. Só os regimes autoritários podem fingir acreditar que manter a ordem pública é simplesmente uma questão de técnica. Com a democracia, a função policial reencontra suas raízes gregas e aparece pelo que ela é: uma dimensão central da política. Por conseguinte, é claro que o lugar da polícia é no centro do fórum: ela é esse objeto através do qual os cidadãos debatem e deliberam sobre as condições reais de emprego e de garantia desses dois valores fundamentais que são a segurança e a liberdade (MONET, 2001:30).

Nos Estados modernos, qualquer governo sabe que o aparato policial é instrumento do qual não se pode prescindir para o efetivo exercício do poder. Em contraponto, com o desenvolvimento das polícias públicas e profissionalizadas, em especial das elites policiais, a partir do fim século XIX, elas adquiriram consciência daquela necessidade dos governos e

passaram a utilizar isso como meio de se legitimar no campo político, podendo pressionar o próprio governo e a sociedade civil.

Para se compreender esse jogo político, é necessário analisar o fato de como as polícias são *organizadas*, *controladas* e se *comportam*. Dessa análise, emergem elementos da *instrumentalização* e *autonomização* das polícias, os quais ficam mais evidentes quando se observam as polícias militarizadas. Afinal, o estilo militar exige *per se* organização, controle e comportamento distintos.

\*\*\*

## CAPÍTULO 2

### Modelo Militar de Policiamento - Estrutura, *Habitus* e Práticas

O idealizador da conhecida polícia londrina no século XIX, que seria a base da polícia moderna, Sir Robert Peel, apontou que essa instituição deveria ser *estável, eficaz e organizada militarmente*<sup>53</sup>. Essa lógica se tornou um axioma para polícias que estavam se estruturando entre os séculos XIX e início do XX. Grande parte dos países da América Latina herdou o modelo militarizado de policiamento dos colonizadores espanhóis e portugueses, o qual era baseado em uma polícia de Estado centralizada.

Esse modelo foi influenciado pela França do século XIX, que embebida pelos ideais do Estado napoleônico, pretendia levar sua burocracia administrativa unificada às regiões recalcitrantes, sendo que, em um evidente esforço colonizador, era a força policial centralizada e militarizada – a *gendarmarie imperiale* – o instrumento apropriado (ROSEMBERG, 2010:43)<sup>54</sup>.

O modelo francês de policiamento contrasta com o londrino. A polícia resenhada por Sir Robert Peel, conforme descreve Skolnick e Fyfe (1993), seria um meio de força civil, estruturado sob os princípios da hierarquia e da disciplina militarizada; com uma administração centralizada e autonomia regional; preparada para a ação em grupo, mas com uma prática cotidiana centrada no indivíduo. Matriz principal da atual estrutura policial britânica, a polícia de Londres teria que ser a polícia dos súditos, do Parlamento – nunca do Estado. Assim, a polícia inglesa, paradigma da polícia moderna, nasceu desarmada e sem função investigativa. Sua missão estava restrita a “proteger e servir” (MUNIZ, 1998:28).

Condicionantes históricos – diferenças de visões sociopolíticas por parte de governos e das sociedades na França e na Inglaterra – deram condições de erigir modelos policiais distintos. Na primeira, a lógica predominante da polícia foi a política, ou seja, uma polícia de Estado; ao passo que, na segunda, a lógica foi a societal, isto é, uma polícia do povo. Com aponta Monet (2001), desde o início do século XVIII, os franceses consideravam que a missão da polícia

---

<sup>53</sup> Citado por CAMARGO, C.A. *Estética Militar e Instituições Policiais*, 1997.

<sup>54</sup> Para análise do modelo policial francês é dualista, com polícias civis e militares, vide: VY, René. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Saulo, 9(1): 53-77, maio de 1997.

consistia em assegurar a execução das leis e regras administrativa e não a regulamentação social ou judiciária de conflitos entre particulares.

Configurou-se assim o modelo gendârmico, militarizado e centralizado. Já as características organizacionais da polícia de Londres, traçadas no início do século XIX – sendo ela uniformizada, mas não militar, centralizadas administrativamente, porém preservando a autonomia local –, decorreram de uma virtude da tradicional desconfiança britânica na autoridade oficial, no sentido de garantir que seus policiais não fossem vistos como alguma forma de exército doméstico a serviço da proteção da coroa em detrimento ou ao custo das liberdades individuais (SKOLNICK e FYFE, 1993: 117).

Observa-se que o objetivo de Sir Robert Peel não foi criar uma polícia do tipo militar, embora reconhecesse a necessidade de adotar procedimentos militares para organização da polícia britânica. A organização militar, nesse sentido, implicaria estabilidade, definição de uma identidade e reconhecimento da função policial, quesitos que eram essenciais para uma instituição diretamente sujeita às mudanças políticas da época.

O traço militar significativamente impresso, mesmo na polícia inglesa, foi a valorização da hierarquia e da disciplina como preceito de sustentação da própria organização. Diante disso, a polícia inglesa deveria resolver o contrassenso de possuir policiais bem visíveis para que pudessem ser controlados pelo público e para não parecerem uma “polícia secreta” e ao mesmo tempo evitar que seu uniforme e seu armamento lembrassem o modelo das polícias militares do estilo gendarmarias (MONET, 2001:51).

O modelo de polícia moderna desenvolvido na Inglaterra no século XIX colocou-se como paradigma de policiamento, pois surgiu em contraste às polícias militares, principalmente às do modelo gendarmaria francês. Mesmo assim, o modelo militar de policiamento predominou em alguns países da Europa e foi adotado por diversas ex-colônias, porque servia aos propósitos da consolidação dos Estados-nação, principalmente daqueles ameaçados domesticamente por movimentos separatistas, por tensões e clivagens sociopolíticas.

Por volta dos séculos XIX e XX, na Europa e em outros países influenciados pelas doutrinas do velho continente, ocorreu em muitas nações o declínio das autonomias locais em matéria policial e, por conseguinte, o controle cada vez mais estrito dos poderes políticos centrais

sobre a polícia. A via imediata disso passou pela criação de polícias militarizadas, portanto, automaticamente centralizadas (MONET, 2001:57).

O modelo militar de policiamento serviu para criar organizações policiais obedientes aos comandos políticos e com capacidade de impor a lei e a ordem política às populações domésticas. Com a emergência do Estado-nação, o modelo *gendarmérie* foi essencialmente instrumento do poder central para estender e consolidar suas leis pelo território nacional, frequentemente contra as populações mais recalcitrantes do interior do país (LUTTERBECK, 2004:50).

Esse modelo teve por fim garantir a lealdade política da polícia, que, por lidar internamente com a população civil, poderia aderir às motivações dela. O modelo militar, portanto, era oportuno para os desígnios políticos dos governos e, também, para organização e controle dos próprios indivíduos policiais.

Segundo Couselo (1999:208), nos idos do século XIX, os corpos de polícia fortemente militarizados serviam para administrar um ideal de ordem pública normatizada no Código Civil Napoleônico de 1804, que repercutiu em vários Estados além das fronteiras do continente europeu. De acordo com esse código, o fim da ordem pública era impedir que os pactos entre os particulares atentassem contra os princípios essenciais da nova ordem social, sendo que esta era arquitetada por um Estado soberano.

Polícias militarizadas e centralizadas tinham maiores chances de impor essa doutrina política, porque tais organizações, formadas para seguirem a hierarquia e serem disciplinadas, são mais apropriadas para enfrentar a desobediência civil. As polícias militarizadas são, desse ponto de vista, a expressão institucional mais visível da construção do Estado-nação (SAPORI, 2007:31)

O contraste entre polícias do tipo militar ou civil não foi o que motivou, por exemplo, o fortalecimento de uma polícia militarizada na França e o surgimento de outra civilista na Inglaterra e, conseqüentemente, em outros países. Essa contradição se expressou idealmente em dois modelos de policiamento: o anglo-saxão, baseado na *common law*, em que a polícia é tida como extensão da comunidade, os policiais são cidadãos jurados e armados, que cumprem mandato comunitário (SOUZA, 2011:74); e o francês, gendármico, com policiamento militarizado, armado ostensivamente e preventivo, cuja finalidade é ocupar territórios e se impor como símbolo do Estado soberano.



Na realidade, o que se comprova é que não ocorre um modelo ideal de polícia civil ou militar, porque, independente do tipo, as organizações policiais têm sido tradicionalmente de caráter paramilitar. Dessa forma, o grau e o tipo de ênfases militares com que são fundadas as polícias variam largamente de país para país no transcorrer do tempo, conforme as características de cada um (FAIRCHILD, 1984; MEDEIROS, 2004).

Segundo Andrade (1985), embora não seja uma definição amplamente aceita, o termo “paramilitar”, atribuído às forças policiais, significa que elas possuem características militares e alguns graus de capacidade militar, a despeito de que, estritamente falando, elas não façam parte das Forças Armadas. Nesse sentido, o modelo *gendarmérie* foi aprimorado na França durante o período das revoluções liberais e no século XIX, além de introduzido em inúmeros outros países Europeus. Em princípio, em uma resposta mimética, ele foi basicamente composto por pessoal militar com a finalidade de manutenção da lei e da ordem no interior, especialmente nas áreas rurais e ao longo das rotas essenciais do país (LUTTERBECK, 2004:50).

Dessarte, o termo paramilitar utilizados neste trabalho se refere a procedimentos quase militares adotados por estruturas policiais. Difere de um conceito específico de paramilitarismo, no qual os paramilitares são entendidos como grupos armados que estão direta ou indiretamente com o Estado e seus agentes locais, conformados pelo Estado ou tolerados por este, mas que se encontram fora de sua estrutura formal (KALYVAS e ARJONA, 2205:29). Nesta situação se enquadram como paramilitares: grupos de vigilantismo; esquadrões da morte; guardiões locais; milícias e exércitos paramilitares<sup>55</sup>.

No caso das polícias paramilitares do Brasil e do Chile, elas tradicionalmente fazem parte do Estado, sendo estruturas militares paralelas às Forças Armadas. Neste diapasão se enquadra o modelo policial *gendarmérie*, que se desenvolveu no contexto da consolidação dos Estados modernos quando a função policial tinha estreitos laços com as forças militares. Tilly (1996) mostra como os aparatos militares e as guerras foram engrenagens essenciais na estruturação do Estado-nação no que se refere à defesa e à ampliação do domínio sobre populações e territórios.

---

<sup>55</sup> Agradeço a consideração do professor Martin-Léon-Jacques Ibáñez de Novion, do CEPPAC, que mostrou a confusão conceitual que se expressa no termo paramilitarismo e milícia. Neste trabalho, portanto, paramilitarismo quer dizer polícias quase militares ou organizações militares paralelas às tradicionais forças militares. Por sua vez, o termo milícia é adotado como modo de uma força policial séquita de interesses de governos locais.

Vários aspectos do desenvolvimento do continente europeu foram moldados de um modo decisivo pelos resultados contingenciais das confrontações militares e das guerras (GIDDNES, 2008: 136). Nessas condições, as forças militares se ocupavam do policiamento doméstico, além de realizar ações de proteção do Estado contra outros Estados. A distinção entre polícia e estruturas militares não era nítida o suficiente para que surgisse policiamento exclusivamente civil.

Consolidada a figura do Estado-nação a partir do século XIX – período em que muitos países conquistaram satisfatoriamente o domínio sobre suas fronteiras territoriais, adquiriram capacidade político-jurídica, poder sobre dada população, enfim, soberania –, o poderio militar passou a se restringir gradativamente a fins bélicos e entre Estados.

Com a emergência do moderno Estado-nação, as forças militares gradualmente foram removidas da esfera doméstica e se dedicaram, principalmente, a áreas externas, enquanto as forças policiais se tornavam responsáveis pelo monitoramento da população doméstica (LUTTERBECK, 2004; GIDDNES, 2008). No entanto, em certos Estados europeus e, posteriormente, em países de outros continentes, a estratégia adotada foi um isoformismo mimético em que se moldou a função policial a partir da doutrina militar, sendo o exemplo mais substancial disso o modelo *gendarmérie* francês.

Monet (2001), ao analisar o desenvolvimento das polícias militarizadas na Europa, aponta que elas estão relacionadas diametricamente à centralização do poder político, ocorrida nos séculos XVIII e XIX. Esse processo se deu em uns Estados mais do que outros, mas, no geral, sob o efeito de múltiplas pressões políticas, todos os governos se empenham, a partir do século XX, em um movimento que se propõe, no mínimo, a reforçar seu controle sobre as polícias locais e, no máximo, integrá-las em um corpo único (MONET, 2001:57). O modelo militar de polícia é posto como *estratégia* e forma de *organização*, seguindo fins políticos a depender do Estado:

Centralização e militarização dão em definitivo à polícia da Irlanda as aparências de um instrumento bem azeitado nas mãos do poder inglês. [...]. Uma força policial igualmente militarizada é instituída na Espanha em 1884 com a criação da Guarda Civil (*Guardia Civil*). Essa criação se inscreve no quadro de um projeto político que, através das manifestações físicas e simbólicas, tende a reforçar a autoridade do Estado central desenvolvendo o sentimento da identidade nacional em um povo dividido por profundas diferenças sociais, econômicas e políticas. Com a Guarda Civil, como na Itália com os carabinieri, não é apenas uma polícia que se desdobra no terreno: é uma bandeira que se ostenta e desfila nos territórios mais isolados. No vizinho Portugal, funciona também uma *Guarda Civil* concebida segundo o modelo paramilitar (MONET, 2001:58).

As forças policiais militarizadas são frequentemente associadas ao autoritarismo ou a tendências repressivas ou, pelo menos, são vistas como potencial ameaça às liberdades civis (LUTTERBECK, 2004:51). A presença da polícia militarizada – cujo objetivo é a imposição da lei e da ordem – é um indicativo de que a disposição de exercer legitimamente o monopólio da violência ainda encontra resistências por parte da população civil e também de integrantes das próprias forças policiais. Essa é a primeira impressão que se destaca ao analisar o modelo *gendarmerie*.

A questão, contudo, é mais sofisticada, porque esse modelo de polícia não simboliza resquício de regimes autoritários ou de uma polícia obsoleta. Ele é uma ferramenta articulada por governos para impor ideais de segurança e vigilantismo, além de expressar uma polícia com histórias e características particulares paralelas às polícias civis. Com efeito, o modelo militarizado de polícia assume a função de ser *estratégia* de policiamento ou forma de *organização* da polícia até os dias atuais.

Na perspectiva de *estratégia*, o modelo militarizado não se diferencia do Exército. Estabelece-se um aparato militar para lidar com a população doméstica. Quase não há distinção entre forças de segurança interna ou externa. Lutterbeck (2004:50) aponta que nesse caso as polícias são responsáveis primeiramente pela manutenção da lei e da ordem em áreas isoladas de certo país, lidando com sérios distúrbios internos, controle de insurreições, combate ao terrorismo.

A estratégia do modelo militarizado configura uma polícia centralizada, hierarquizada e disciplinada, com a finalidade de poder ser acionada com agilidade. Nesse caso, a polícia pode ser vista mais como “força”, porque geralmente é capacitada para ações imediatas. É uma entidade de ocupação, a qual vigia e fiscaliza pessoas e territórios. A analogia da polícia militarizada com as Forças Armadas é intensificada na forma de agir, pois o policiamento civil é tomado por táticas bélicas de destruição do inimigo e ocupação de território. Em suma, o campo policial é ocupado pelo campo militar.

A estratégia de militarização da polícia servia aos propósitos dos Estados-nações em formação e consolidação. Ao longo dos séculos XIX e XX, a distinção entre segurança interna e externa passou a questionar a validade do modelo militarizado de polícia. O modelo anglo-saxão de polícia civil, voltado mais para demandas da população do que do Estado, impôs-se como

paradigma para as formas de policiamento. Com efeito, Fairchild (1984) observa que, a partir de meados do século XX, ocorre um fenômeno de desmilitarização das polícias, como foi visto, por exemplo, na Alemanha. Entretanto, isso não significa a extinção do modelo *gendarmérie*, porque a estratégia militar de policiamento encontra fundamentação nos desafios de segurança dos dias atuais.

Nesse sentido, Lutterbeck (2004), ao analisar o evento da desmilitarização na Europa pós Guerra Fria, observa a indistinção entre o policiamento militarizado interno e externo em dois pontos: (i) a segurança de fronteiras, onde as polícias militares são mobilizadas para conter vários desafios transnacionais, variando do tráfico de drogas ao terrorismo; e (ii) no suporte às operações de paz, quando elas são consideradas ferramentas importantes na condução de tarefas de segurança interna ou ordem pública em regiões atingidas por guerras ou conflitos. O fato é que o modelo *gendarmérie* combina características de polícia e forças militares, sendo as forças paramilitares particularmente vistas como instituições apropriadas para lidar com a emergência de riscos e desafios (LUTTERBECK, 2004:46).

Lutterbeck (2004) argumenta que a estratégia de militarização das polícias em linhas de fronteira na Europa ocorre mesmo após a instituição do Acordo de Schengen nos anos 1980, que pretendia eliminar fronteiras e estabelecer a livre circulação entre os países europeus signatários<sup>56</sup>. Não obstante, a expansão do modelo de forças do tipo *gendarmérie* não se restringe aos espaços de Schengen do continente Europeu, mas também tem sido observada ao longo de fronteiras dos Estados Unidos e do México. Essa organização vem sendo incrementada ainda nas áreas fronteiriças entre Estados Unidos e Canadá.

Afora a proteção de fronteiras, é notável o suporte de polícias militarizadas às operações de paz em áreas de conflito. A partir da década de 1990, forças do tipo paramilitar ou *gendarmérie* ganharam popularidade nas missões de pacificação, nas quais são consideradas apropriadas para os desafios de manter a segurança interna e a ordem pública. Em virtude disso, a seção *Peacekeeping* da Organização das Nações Unidas – ONU - tem recrutado policiais de

---

<sup>56</sup> Para informações preliminares, vide: *Acordo de Schengen: O documento que eliminou fronteiras*. Jornalismo Porto Net. 03/05/2011. Disponível em: <[http://jpn.c2com.up.pt/2011/05/03/acordo\\_de\\_schengen\\_o\\_documento\\_que\\_eliminou\\_frenteiras\\_.html](http://jpn.c2com.up.pt/2011/05/03/acordo_de_schengen_o_documento_que_eliminou_frenteiras_.html)>. Acessado em 15 de outubro de 2012.

várias nacionalidades para compor o quadro da polícia de pacificação da entidade, o qual conta com cerca de 13 mil policiais com atuações paramilitares<sup>57</sup>.

O problema que se apresenta na estratégia militar de policiamento é que as organizações militares têm fins específicos, o que as afasta do policiamento de populações civis. Enquanto a polícia é um grupo autorizado por uma comunidade territorial a utilizar a força física dentro da própria comunidade nos casos que forem necessários (BAYLEY, 1979:113), a organização militar é uma tecnologia para guerra, a qual concentra o maior efetivo de força possível para deter ataques adversos originários de outras comunidades políticas.

A narrativa das organizações militares e dos profissionais militares é geralmente escrita a partir do ponto de vista das mudanças dos sistemas de armamentos e das conquistas em batalhas (JANOWITZ, 1971:14). Ao valorizar a analogia militar, as polícias do tipo *gendarmarie* se aproximam de normas e condutas militares, que as transformam em exércitos para o controle das populações domésticas. A despeito do citado anacronismo, estratégia militar ou quase militar de policiamento se apresenta como a mais efetiva em decorrência das necessidades imediatas de segurança interna e controle da ordem pública em regiões fronteiriças e áreas de conflito (LUTTERBECK, 2004; KRASKA e KAPPELER, 1997).

Na perspectiva da *organização*, o modelo militarizado de policiamento representa um instrumento estruturante das polícias. Fairchild (1984) observa que a militarização esteve no cerne das reformas policiais na transição do século XIX para o XX em diversos países. A analogia militar de policiamento era oportuna contra a politização, corrupção e ineficiência, as quais estavam sujeitas as polícias provincianas, caso típico das forças policiais municipais dos Estados Unidos no século XIX. A efetividade do modelo militarizado de polícia influenciou, inclusive, a polícia britânica, proposta por Sir Robert Peel, levando-se em conta que essa organização policial deveria possuir traços militares.

---

<sup>57</sup> Dados de setembro de 2012, da United Nations Peacekeeping “*Troop and Police Contributors*”, indicam que o efeito de policiais da Jordânia cedidos às operações de pacificação da ONU é maior do que das Forças Armadas, sendo 1.898 policiais e 1.674 militares. O Brasil tem 22 policiais militares e 2.173 militares das FORÇAS ARMADAS destacados Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acessado em 15 de outubro de 2012. Além disso, as próprias operações de ocupação de áreas tomadas pelo tráfico de drogas no Brasil tem privilegiado o aparato de polícias militarizadas e das FORÇAS ARMADAS para a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas do Rio de Janeiro. No Chile, confira a participação de Carabineros em diversas missões da ONU, em “*Construyendo Paz*” Carabineros de Chile en Misiones ONU. Santiago de Chile, Nov.,2009.

Fairchild (1984:190) aponta que a efetividade do modelo militar de polícia se mostrava evidente em situações de emergência, envolvendo desastres, distúrbios ou terrorismo, em que os líderes das forças policiais prefeririam ter sob controle uma tropa altamente disciplinada e bem treinada, a qual responderia pronta e eficientemente às ordens e estratégias provenientes das lideranças.

A aparência e o comportamento militar são também um campo para incrementar a autoridade da polícia frente à população em geral. Nos séculos XIX e XX, já se referindo às polícias públicas, as reformas viam nos valores militares a receita para imprimir nas polícias identidade, *esprit de corps* e profissionalismo, o que era necessário para enfrentar comportamentos relapsos, pouca relevância dada ao trabalho policial e complacência com a corrupção. Tais características eram comuns nas primeiras corporações policiais latino-americanas, preenchidas com indivíduos de rasa patente, oriundos das forças militares ou recrutados nas camadas relativamente pobres da população (ROSEMBERG, 2010; PRIETO; 1990).

A analogia militar na polícia se expressa na estrutura da organização, não se confundindo com uma estratégia de policiamento. Em outras palavras, o campo militar não toma o policiamento, mas é mimetizado para dar possibilidades de estruturação ao próprio campo policial. Embora haja equivalência entre as perspectivas de *organização* e *estratégia* militarizadas para as polícias, a primeira pode existir sem que necessariamente sejam adotadas táticas militares de policiamento. Ao passo que a segunda tende a exigir tal organização.

A coluna mestra da analogia militar é formada pela hierarquia e a disciplina, que são ritualizadas como imprescindíveis para manutenção da ordem interna das polícias e como essencial para o desempenho da função policial. A organização policial se reveste de valores militares, mas geralmente não se vincula às forças militares.

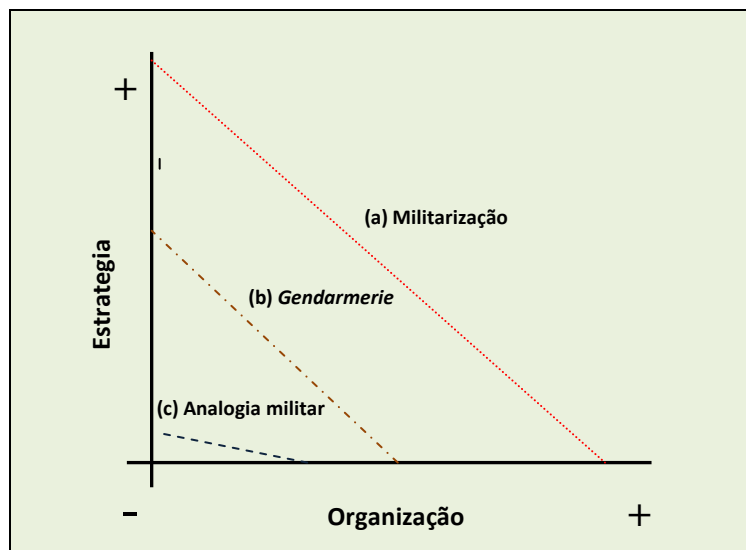
A formação, o treinamento, a distribuição do poder de mando no interior da organização e as narrativas do cotidiano policial são mimetismos militares. Ainda assim, a polícia não é considerada uma das armas das Forças Armadas. Nesse contexto, a estética ou caráter militarizado das polícias é compreendido como meio de especialização e profissionalização aplicados às primeiras organizações policiais públicas.

O grau de militarização das polícias oscila entre mais militar, quando *estratégia* e *organização* baseiam os objetivos da força policial, e menos militar, quando a estratégia é recurso extremo. A Figura 4 expressa a variação da militarização das polícias de acordo com o posicionamento nos eixos da *estratégia* e da *organização*. Observa-se que, na tendência à militarização (a), os dois eixos miram o máximo possível. Uma polícia com essas características teria pouca ou nenhuma diferença do exército, o que é provável em países com governos autoritários ou tomados por conflitos e clivagens sociais intensos. Esse caso é mais provável em situações de isoformismos coercitivos, decorrentes de influências políticas e problemas de legitimidade ocupacional (POWELL e DIMAGGIO, 1999:109).

Em um ponto de intersecção entre *estratégia* e *organização*, situa-se o tipo de polícia *gendarmérie* (b), que congrega expressivo militarismo para manutenção da organização e possíveis estratégias militares para o desenvolvimento do policiamento. O modemo *gendarmérie* se qualifica como expressão de polícia profissionalizada, distinta das polícias civis e das forças militares. Nessa situação, aproxima-se de uma espécie de isoformismo normativo, em que os membros de uma ocupação passam a definir as condições e os métodos de seu trabalho na medida em controlam os instrumentos de ação e estabelecem uma base cognoscitiva e uma legitimidade de sua autonomia ocupacional (POWELL e DIMAGGIO, 1999:113).

No aspecto da analogia militar (c), adota-se a forma militarizada para a administração da força policial, todavia, isso quase não se transmite às estratégias de policiamento. É o caso de polícias que, indiferentemente de serem civis ou militares, ressaltam os valores de hierarquia e disciplina, do espírito de corpo e da entrega incondicional à instituição, que formam o *ethos* militar. Trata-se de um isoformismo mimético, resultado das lutas institucionais contra as incertezas do campo de atuação ocupacional (POWELL e DIMAGGIO, 1999:111).

No geral, nota-se que os eixos da estratégia e da organização militar não são estanques, pois estão sujeitos a variações sociopolíticas e transformações nas próprias forças policiais. Isso significa dizer também que os pontos (a), (b) e (c) são tipos ideais, que não ocorrem necessariamente de forma pura na realidade, mas podem ser mesclados, dependendo das variações sociopolíticas e do grau de institucionalização ou homogeneização da organização policial.



**Figura 4 – Grau de Militarização das Polícias.** Neste gráfico os termos analogia militar, *gendarmerie* e militarização, em uma adaptação correspondem respectivamente aos termos mimetização, normatização e coerção de Powell e DiMaggio (1999). Elaboração própria.

Fairchild (1984:189) argumenta que o paramilitarismo pode ser visto em diferentes dimensões. Para tanto, a autora aborda como exemplos Alemanha e Estados Unidos. No primeiro caso, o problema tinha sido a militarização *per se*, enquanto que no segundo, a discussão estava em torno do modelo ou analogia militar nas organizações policiais. A militarização *per se* é intensificação do modelo *gendarmerie*<sup>58</sup>. Já a analogia ou mimetização é a introdução de valores, normas e comportamentos militares nas forças policiais com a finalidade de incrementar controles burocráticos.

Ao se aceitar a similitude militar em certos casos, a estratégia tende a ser militarizada. Na Figura 4, é possível observar que, quando a organização policial adota a analogia militar (b), mesmo que em um grau relativamente baixo, isso implica estratégia militar. Esse processo ocorre porque a militarização é um procedimento de institucionalização, ou seja, da estruturação do *habitus* e rotinização de convenções, normas, costumes, valores. A tendência, portanto, é gradativamente o compartilhamento de padrões militarizados não apenas na organização, mas também na forma de ação.

<sup>58</sup> Nos últimos governos autoritários do Brasil e do Chile foi reforçado o modelo gendârmico, sendo exemplos expressivos a PMESP e Carabineros. Agora sob a democracia ocorre a valorização da analogia militar e busca de um policiamento não militarizado. Esse contrassenso será abordado nas Partes 2 e 3 desta tese.



Não foi tarefa fácil para Estados-nação dos séculos XVIII e XIX formarem organizações policiais públicas e profissionalizadas. O recrutamento geralmente era facultativo, o que o diferenciava das forças militares. Esse voluntarismo nem sempre atraía indivíduos motivados em deixar família, terras, trabalhos para servirem a instituições de afazeres extenuantes, de remuneração baixa e sem prestígio social.

Os policiais eram recrutados nas classes subalternas ou entre indivíduos que foram integrantes das forças militares<sup>59</sup>. Os primeiros comandantes dessas organizações policiais eram oficiais militares requisitados para formarem uma força pública, cujo objetivo era validar o monopólio da violência por parte do Estado no contexto doméstico. A militarização dos corpos policiais não foi evento natural, mas meio de aparelhamento de instituições com escassa legitimidade.

Douglas (2007) argumenta que as instituições se fundamentam na analogia. Para alcançarem legitimidade, as organizações policiais dos séculos XVIII e XIX de Estados europeus, e até mesmo no século XX em Estados de outros continentes, buscaram na analogia militar os requisitos necessários para se legitimar. As polícias reproduziram características das organizações militares em níveis variados para obterem legitimação frente à população doméstica.

Douglas (2007:171) afirma que analogia compartilhada é um instrumento utilizado para conferir legitimidade a instituições ainda frágeis. É justamente nesse contexto que se inseriu a semelhança militar nas primeiras polícias públicas. Ela serviu para amalgamar conjuntos de indivíduos desprovidos de identidades sob objetivos, valores, e normas incomuns. Nesse momento, a militarização nas polícias foi útil para imprimir um *habitus* como disposição geradora de práticas sensatas e de percepções capazes de fornecer sentido às práticas engendradas dessa forma (BOURDIEU, 2006:163).

No mesmo sentido, Costa e Medeiros (2002:10) afortunadamente adotam a teoria institucional de Powell e DiMaggio (1999) para analisar o processo de militarização, que tem força explicativa principalmente porque se baseia na análise empírica. A estrutura de um campo organizacional não se pode determinar *a priori*, mas deve-se definir com base na investigação empírica (POWELL e DIMAGGIO, 1999:106).

---

<sup>59</sup> Sobre a formação da polícia militar em São Paulo, Brasil, vide Fernandes (1973) e Rosemberg (2010).

Costa e Medeiros (2002) observam que há uma forte tendência de homogeneização entre as organizações do mesmo campo organizacional policial-militar. Esta tendência é o isomorfismo, que é entendido como um processo de constrangimento organizacional, que, sob as mesmas condições, conduz as organizações a assemelham-se com as demais do campo.

Powell e DiMaggio (1999:109) expõem três diferentes processos de isomorfismo: o *mimético*, o *normativo* e o *coercitivo*. Para os autores, uma das forças de isomorfismo é a incerteza. Quando estruturas organizacionais são pouco conhecidas e seus objetivos ambíguos ou o ambiente social geram incertezas simbólicas, as organizações podem incorporar soluções adotadas por outras do mesmo campo. Esse é um processo de transformação organizacional para lidar com problemas relacionados à ambiguidade. As soluções para esses problemas são normalmente encontradas em organizações do mesmo campo, cujo desempenho é considerado bem sucedido. Esse método de imitação pode ser intencional ou não, o que importa é que a solução copiada seja vista como uma fórmula bem sucedida para um problema específico. Soluções organizacionais podem ser difundidas através da transferência de pessoal ou por decisão deliberada daquelas pessoas encarregadas de criar ou reformar suas organizações.

Nas forças policiais da América Latina, o processo de isomorfismo ocorreu em diversos países. No Chile, Carabineros surgiu de um ramo do Exército destacado para atuar no policiamento. No Brasil, as polícias militares se assemelharam ao Exército para fugirem da incerteza da identidade institucional.

Nessas organizações policiais, as Forças Armadas tiveram ingerências diretas e indiretas em suas fases formativas, sendo que elas contaram com a formação militar e o emprego de oficiais das Forças Armadas para darem respaldo às polícias em suas origens. Dessa forma, em contextos distintos, as polícias latino-americanas se aproximaram das Forças Armadas através dos canais do mimetismo normativo e coercitivo.

Entre o fim do século XIX e ao longo do XX, as forças policiais na América Latina começaram a se estruturar como organizações permanentes e mantidas pelo poder público. Nesse processo, o canal mimético foi incorporado como estratégia para retirar as polícias do campo da incerteza, visto que eram organizações vigorosamente sujeitas ao contexto sociopolítico, sendo assim, surgiam e desapareciam frequentemente. As polícias, portanto, tinham como horizonte as Forças Armadas, que já tinham caráter permanente.

O canal o normativo foi adotado para transparecer profissionalização da força policial. No início do século XX, era comum a analogia entre polícias e Forças Armadas, pois as organizações policiais eram conhecidas pela precariedade e escassos caracteres profissionais. O militarismo era, e ainda é, visto como doutrina capaz de moldar corpos policiais indisciplinados em um modelo ideal de profissionalização. O canal coercitivo foi usado quando, em períodos ditatoriais, as Forças Armadas impuseram fortes controles sobre as polícias. Com a finalidade de alinhar a estrutura policial aos objetivos de governos autoritários, forçosamente, as polícias foram encaixadas no campo militar.

Nesses termos, Costa e Medeiros (2002:15) apresentam as dimensões da militarização em dois níveis. O primeiro quanto os aspectos internos. Nesse nível, ocorre a militarização através da organização, treinamentos e estratégias. O segundo nível corresponde aos aspectos externos. Nessas circunstâncias, observa-se a ingerência das Forças Armadas ou do campo militar em termos de controle, processamento da informação e submissão à justiça militar.

Os dois níveis de militarização variam em graus distintos, de acordo com a ocasião política ou da pressão dos campos de poder em ação. A tendência à homogeneização da polícia e do Exército não é um processo constante. Considerando que a polícia pertence a, no mínimo, dois campos organizacionais – campos coercitivos do Estado e sistema de justiça criminal –, é fundamental observar que campo policial historicamente se identifica mais com o que exerce maior pressão em um dado momento (COSTA e MEDEIROS, 2002:12).

Como já foi exposto, a necessidade de similaridade militar, ou seja, de isoformismo, foi defendida, inclusive por Sir Peel, na arquitetura da polícia moderna britânica no século XIX. Segundo Fairchild (1984), o paramilitarismo está presente nas organizações policiais em graus variados. Para Walker (1977), a analogia militar teve por propósito desenvolver consciência profissional, mecanismos de recrutamento interno para ocupação dos postos de liderança e de controle dos policiais de linha e de suas atividades, o que possibilitou padronização nas atividades policiais.

O paramilitarismo esteve intrínseco na história das polícias públicas e se situou como um paradigma. Mesmo as organizações civis rendem honras à hierarquia e à disciplina, isto é, sustentam algum grau de analogia militar. A analogia militar abordada anteriormente, portanto, constitui-se em um traço marcante das polícias – sendo significativo nas do tipo *gendarmérie*.

Diante disso, é inevitável o modelo militar de polícia? Quais as implicações da militarização para as modernas agências de polícia?

Para Bayley (2006:57), a persistência de *gendarmérie* ou de forças paramilitares é uma espécie de anacronismo ou anomalia. Não há razão de ser das polícias militarizadas, uma vez consolidado o Estado, com seu aparelho político-jurídico, suas fronteiras e populações. A persistência desse modelo em alguns países é sinal de que o Estado não tem claramente definida sua capacidade de manter o monopólio da força física dentro da comunidade.

Uma forte razão para a participação militar contínua no policiamento em todos os lugares foi a necessidade de se lidar com erupções prolongadas, severas ou generalizadas de violências cometidas por um grande número de pessoas (BAYLEY, 2006:54). A polícia do tipo militar é uma organização de imposição e manutenção da lei e da ordem, o que é característico de sociedades, ou partes delas, em que o ordenamento político-jurídico encontra dificuldades de ser recepcionado pelos indivíduos, seja por resistências, seja por incapacidade do Estado expressar o monopólio da força<sup>60</sup>. Com efeito, Bayley (2006) considera que as polícias militarizadas significam organizações não especializadas ou com especialização incompleta.

Foi observado no tópico anterior que a polícia tem relação intrínseca com a política. Em que medida a política interfere no grau de militarização da polícia? Ao se analisar o desenvolvimento do modelo *gendarmérie* francês, observa-se que ele decorreu das necessidades de consolidação do Estado-nação. Contingências de ordem política tiveram influência na opção pelo modelo de polícia militarizada.

Esse modelo de policiamento é mais recorrente em países em que o controle da polícia decorre de estruturas centralizadas no poder político. Monet (2001) cita, por exemplo, Alemanha, França e Itália, como países que adotaram o modelo *gendarmérie* com a finalidade de ter controle do aparato policial para fins do governo. Na América Latina, destacam-se como exemplo Brasil e Chile, os quais desenvolveram polícias militarizadas na transição do século XIX para o XX, sob o comando de governos autocráticos e com relevantes motivações políticas (DALLARI, 1977; FERNANDES, 1974; FRÜHLING, 1990; PRIETO, 1990).

---

<sup>60</sup> Misse (1999). *Malandros, Marginais e Vagabundos e a acumulação social da violência no Rio de Janeiro*. Nessa tese, ele aborda a questão de o Estado brasileiro que, em certas situações, não tem conseguido o legítimo monopólio da violência em seu território e população. Esse é caso, por exemplo, de regiões brasileiras tomadas pelo crime organizado, traficantes, onde o aparato policial não tem livre acesso.

Independente da finalidade política, o modelo militarizado de policiamento persiste em Estados democratizados e pluralistas. A primeira necessidade de uma polícia do tipo militar para alcançar os intuitos de consolidação do Estado-nação, por volta dos séculos XVIII e XIX, não é a mesma que justifica o policiamento em Estados com capacidade político-administrativa cada vez mais expressiva.

Bayley (2006) argumenta que tais polícias são contrassenso nos Estados democráticos de direito, os quais possuem razoável monopólio da violência sob território e população. Representando a continuação da presença militar ou quase-militar na segurança doméstica, a existência das polícias militarizadas é estranha aos princípios e conquistas do moderno Estado-nação, pelo menos no que se refere aos Estados de democracia liberal, em que há separação entre polícias e militares (LUTTERBECK, 2004).

Goldstein (2003) enfatiza os efeitos da militarização sobre a organização policial e os policiais no contexto das sociedades democráticas. Em consonância com Bayley (2006), ele defende que analogia militar na polícia não coaduna com valores democráticos, logo, em termos de organização e estratégia, o modelo militar não se enquadraria na concepção de polícia moderna. Segundo aquele autor, o militarismo é extremamente disfuncional para as polícias, visto que o policiamento é essencialmente um serviço civil, conduzido em um ambiente civil. Nada obstante, as agências de polícia são organizadas à maneira militar piramidal (GOLDSTEIN, 2003:322).

Para Fairchild (1984), as contradições se expressam na estratégia, visto que o policiamento civil não pode ser traduzido em uma ação de confronto e eliminação de inimigos, como ocorre nos procedimentos militares; e na organização, na medida em que a doutrina militarizada não encontra razão de ser em uma sociedade democrática. No que se refere especificamente à organização, a autora alerta para distinção entre a *disciplina militar* e a *disciplina policial*:

A disciplina militar é o forte controle do agrupamento de homens por oficiais, sendo que sem as ordens destes nenhuma ação pode ser realizada. A disciplina policial, ao contrário, é o autocontrole do policial individualmente, que por meio do seu conhecimento das leis, toma suas próprias decisões (FAIRCHILD, 1984:192).

A distinção entre disciplina militar e policial, por sua vez, é tratada por Brodeur (2004) no âmbito do *ethos*. Por *ethos*, o autor entende o conjunto de normas e condutas adquiridas, que

orientam a ação de uma organização. Ademais, o *ethos* é um conceito mais amplo do que a ética, que congrega elementos normativos. Enquanto aquele, além dos regramentos normativos, é formado por valores e condutas acumuladas nas práticas e no cotidiano de uma instituição, nesse, *ethos* integra a categoria do *habitus* de Bourdieu (2009b:87), sendo entendido como “disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes”<sup>61</sup>. De acordo com Peters (2010:26), *ethos* é o que envolve esquemas lógicos que influenciam na ação do indivíduo, isto é, formam um sentido prático, que rege o comportamento do indivíduo, ou seja, corresponde ao saber prático<sup>62</sup>.

É importante observar que, segundo a teoria bourdieusiana, o *habitus* pode ser estratificado em *ethos*, *eidós* e *hexis*. Todavia, essa distinção deve levar em consideração as *dimensões sistematicamente articuladas* de um mesmo *habitus*, que *operam de modo combinado e simultâneo* na produção das práticas e representações dos atores (PETERS, 2010:28).

O *ethos* é um ideal de dever, que não existe de maneira precisamente articulada na mente dos atores, mas que é incorporado como “senso instintivo” do que é socialmente figurado como certo ou errado, sensato ou insensato, conforme as circunstâncias de ação. Trata-se de um senso ainda “substanciado” ou “carnificado” em maneirismos e posturas corporais (PETERS, 2010:27).

A *hexis* é a exteriorização do *ethos*. É o que faz um agente agir segundo os padrões de classe, grupo social ou profissão. O *eidós* é internalização do *habitus*, isto é, a ação cognoscível que permite ao agente operar logicamente. Em suma, conforme Peters (2010), a noção de *habitus* inclui esquemas lógicos (o *eidós*), esquemas práticos (o *ethos*) e sistemas de ação corporal (a *hexis*). Nessa abordagem, para análise do modelo policial militar, destaca-se o *ethos*, por significar justamente a prática militar no policiamento que confronta com a do militar típico do Exército. Dessa forma, o *ethos* policial é distinto do *ethos* militar:

O princípio do *ethos* da polícia, no seu recurso à violência física, decorre da sua posse do monopólio do uso legítimo da força. A posse de direito de um monopólio da força significa, inicialmente, que a polícia goza de uma vantagem desproporcional sobre a maioria daqueles contra quem ela exercerá sua violência. Como consequência, o desequilíbrio inicial leva a polícia a usar a força com moderação, sobretudo porque é preciso atenta para a preservação da sua legitimidade. Essas diversas restrições se reforçam para produzir um *ethos* do *uso mínimo da força*. [...] O árduo projeto de caracterizar o *ethos* militar não poderia se realizar sem se levar

<sup>61</sup> A nota de rodapé N° 40, de: VANDENBERGHE, Frédéric. (1999), “The real is relational: an epistemological analysis of Pierre Bourdieu’s generative structuralism” esboça explicação sobre as distinções de *habitus* e *ethos*.

<sup>62</sup> Vide também: CASANOVA, José Luís. Uma Avaliação Conceptual do *Habitus*. *Sociologia – Problemas e Práticas*. N. 18. 1995, pp. 45-68. Disponível em: <<http://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/889/1/4.pdf>>. Acessado em: 24 de novembro de 2012.

em conta as variações consideráveis desse conceito no curso da história (Keegan, 1993). Além disso, é impossível tratar do *ethos* militar sob o olhar, ao mesmo tempo, da utilização das armas convencionais e das armas de destruição massiva, dado que a noção de força máxima se confunde, quando se inclui a arma nuclear, com a da força terminal. Há, no entanto, uma constante da história militar que se acentuou progressivamente na segunda metade do século que terminou. A ofensiva militar obedece a uma lógica segundo a qual o objetivo das operações é subjugar o adversário, a fim de vencê-lo o mais completamente possível (BRODEUR, 2004:484).

Por conta disso, o modelo militar de policiamento direcionado à população doméstica é incoerente, pois, mesmo com desenvolvimentos significativos do Estado moderno e seus aparatos políticos-jurídicos, da premência de separar forças de segurança interna e externa, e, sobretudo, da consolidação das agências de policiamento como instituições autônomas às forças militares, as polícias militarizadas seguem adotando analogia militar em termos organizacionais e estratégicos.

Nesse panorama, de acordo com Janowitz (1971), que argumenta que as forças militares formam rol de tecnologias voltado para guerra contra inimigos externos, as polícias militarizadas constituem um conjunto de tecnologias apropriado para a vigilância e a aplicação da força física na população doméstica.

Ao contrário do que defende Bayley (2006), as polícias militarizadas encontram no paramilitarismo a especialização que lhes falta e tem nele o *ethos* profissional que as caracteriza. Embora contraditório, a polícia militarizada interiorizou o *ethos* militar e opera com um poder de fogo policial. O tipo de pessoal pertencente à polícia militarizada varia segundo as formas dessa polícia.

No exemplo mais aproximado desse tipo híbrido, o pessoal da polícia é efetivamente constituído por soldados sujeitos às obrigações da corporação (BRODEUR, 2004: 487). A existência fática de polícias militarizadas nos dias atuais, por exemplo, na Europa (França, Espanha, Itália, Portugal), América Latina (Brasil, Bolívia, Chile) e África (Argélia, Camarões), mostram que o modelo gendármico não é uma estrutura arcaica em tempos modernos.

O policiamento militar é um aparelho de aplicação da lei e da ordem de forma imediata, o que é oportuno para qualquer governo, seja em períodos de conflito, seja de paz. Além do mais, a organização militar impõe a hierarquia e a disciplina como valores imutáveis, o que novamente é conveniente a qualquer governo que intente ter razoável controle sobre a polícia.

Como já foi analisado, além da desmilitarização implicar a distinção entre polícia e forças militares, isto é, da clara definição das fronteiras entre policiamento da população civil e da segurança contra forças inimigas externas (FAIRCHILD, 1984; LUTTERBECK, 2004; GIDDNES, 2008), discute-se desmilitarização como meio de tornar o policiamento espaço de construção de valores democráticos (BAYLEY, 2006; COSTA, 2004; GOLDSTEIN, 2003; PINHEIRO, 1983, 1997).

Para Fairchild (1984:189), a desmilitarização é um processo que deve ocorrer nos campos *estratégicos* e *organizacionais*. Com efeito, no aspecto *organizacional*, desmilitarizar ocorre quando há: a) desarmamento ou adoção de armas não bélicas por policiais; b) mudanças na aparência do uniforme, que tem significativas implicações simbólicas; c) abolição das terminologias e literatura militar na formação policial.

Especificamente para o caso brasileiro, Saporì (2008) observa que ocorre a desmilitarização, porque não existem mais as bases estruturais de uma pretensa disposição cultural militar para o extermínio do inimigo, logo, polícias militares têm demonstrado a possibilidade de compatibilizar caráter militar e policiamento civil. Com efeito, no que se refere à desmilitarização, nota-se a contradição de a organização possuir uma analogia militar, enquanto a estratégia de ação é policial.

A despeito da tese da desmilitarização, para Kraska e Kappler (1997), polícia e forças militares estão mais intrincados no período pós-Guerra Fria, sendo que se observam dois movimentos: *militarização da polícia e policização das Forças Armadas*. Desse modo, em alguns países, como os Estados Unidos, forças militares e polícias são considerados ferramentas do mesmo arcabouço, o que se tornou mais evidente após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001.

Em termos normativos e organizacionais, militares e policiais são distintos. Contudo, em funções estratégicas, podem ser utilizados indistintivamente. Tal fato é notório nas ações de controle de fronteiras e de combate ao crime, em especial, contra tráfico de entorpecentes e terrorismo. Por isso, nos Estados Unidos, a forma paramilitarizada de enfrentamento da violência encontra rápida expansão no complexo da indústria da justiça criminal, seguindo a conexão ideológica e material própria do complexo da indústria militar (KRASKA e KAPPLER, 1997:14).



Como foi apresentado anteriormente, existe a hipótese de que a organização militarizada da polícia é incompatível com a democracia e com atuais formas de policiamento civil. Tal tema foi reforçado a partir da presença das polícias militarizadas nos governos autoritários, visto que elas geralmente foram utilizadas taticamente para subjugar a população civil.

Em países que passaram por regimes autoritários orquestrados por militares, as polícias do tipo gendármica tiveram a militarização intensificada em termos organizacionais e estratégicos, ou seja, foram hipermilitarizadas, o que aconteceu, por exemplo, no Chile com Carabineros, sob a ditadura militar de Pinochet (1973-1990), e no Brasil, com as Polícias Militares debaixo das motivações dos governos castrenses (1964-1985).

Com a democratização nesses dois países a partir da década de 1990, as polícias militarizadas continuaram sendo vistas como símbolo dos períodos autoritários, mesmo que polícias civis e outras instituições públicas também tenham servido submissamente aos propósitos dos governos repressores<sup>63</sup>. A problemática erigida foi que as polícias militarizadas sob a democracia pouco ou quase nada alteraram os aspectos de como são organizadas, controladas e se comportam.

Diante disso, o modelo militar de policiamento nos Estados democratizados – principalmente aquele gestado e desenvolvido sob o domínio de governos autoritários – encontra empecilhos para se legitimar em quesitos organizacionais e estratégicos. No primeiro quesito, a organização paramilitarizada – na qual predominam a hierarquia e a disciplina – concentra na figura de oficiais a competência de comando da força policial. Contudo, há profunda incerteza no que se refere ao papel dos oficiais nas polícias.

No exército, o papel deles consiste em conduzir os homens ao combate, mas os oficiais do corpo da polícia exercem um conjunto variado de funções de gestão e de disciplina, que não lhes conferem, junto aos seus subordinados, o prestígio que os oficiais militares competentes gozam junto às suas tropas (BRODEUR, 2004: 487).

Estrutura organizacional policial militarizada tende a formar elites de oficiais que monopolizam recursos de poder, comando e prestígio e, ademais, geralmente obstruem tentativas

---

<sup>63</sup> Vide PEREIRA, Anthony W. *Repressão e Ditadura: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Nessa obra o autor analisa como o Judiciário serviu aos interesses dos governos militares, legitimando suas ações mais escusas.

de autonomia dos policiais de linha. Há escassos canais de ventilação entre carreiras de oficiais e policiais de linha, o que leva à polarização de interesses distintos em uma mesma organização. Para Goldstein (2003), essa é uma estrutura desmoralizante para os policiais de linha, justamente aqueles que têm de tomar as decisões mais importantes e difíceis. Além disso, é desperdício, visto que impede a promoção de policiais capacitados por outros caminhos que não sejam pela via da hierarquia. Tal fato dificulta o desenvolvimento de uma disciplina policial própria, na qual se possa adquirir conhecimentos legais e técnicos e decidir o que pode ser apropriado na variedade de situações que o policial enfrenta no cotidiano do policiamento.

No segundo quesito, a estratégia militar de policiamento é criticada, pois se adota procedimentos militares para o policiamento da população civil. Como foi visto anteriormente, em certos campos da segurança doméstica, estão predominando ações militarizadas de policiamento, como controle de fronteiras, combate ao narcotráfico e ao terrorismo (KRASKA e KAPPLER, 1997; LUTTERBECK, 2004).

Nada obstante, Costa (2004) e Dammert e Bailey (2007) argumentam que a doutrina do Exército é distinta da policial, inclusive as armas letais são diferentes, porque a polícia é uma instituição de manutenção da ordem. Logo, a cadeia de comando é política e não militar. Assim, em sociedades democráticas, a missão do policiamento doméstico não pode assumir as mesmas características que ações contra inimigos externos.

O objetivo do policiamento não é destruir o inimigo, mas manter a paz e o fluxo da ordem com o mínimo de demonstração de força e com máximo de prevenção contra ferimentos e proteção aos direitos constitucionais dos cidadãos. Com efeito, o treinamento paramilitar e as operações de polícia devem ser conduzidos de forma diferente das convencionais ações militares (FAIRCHILD, 1984:197). Caso não ocorra a clara diferenciação entre doutrina militar e policial, pouco ou nenhuma distinção há entre a polícia e o exército.

Mesmo diante dessas idiossincrasias, atualmente governos e agências de polícias que adotam modelo gendármico buscam comprovar que ele não é conflitante com a democracia e com o policiamento civil. Além do mais, intentam demonstrar que a analogia militar não é traço de especialização incompleta da organização policial. Por conta disso, as polícias do tipo gendármica valorizam o teor paramilitar da organização, ao mesmo tempo em que voltam a estratégia para procedimentos policiais, em vez de exclusivamente militares.

Existe uma polícia que adota a disciplina, a hierarquia e a estética militar, mas não o policiamento militarizado (OLIVEIRA, 2005:286; SAPORI, 2008:119). Para as polícias militarizadas, dessarte, a outra face não é do tipo civil e, tampouco, das forças militares. Elas representam caso particular de institucionalização de policiamento militarizado, direcionado à população doméstica, em que prevalece a manutenção da lei e da ordem indispensáveis para qualquer Estado e independente de qual seja o regime ou a forma de governo.

\*\*\*

## CAPÍTULO 3

### Estruturação e Militarização das Polícias no Brasil e no Chile

A militarização das polícias na América Latina, em um primeiro momento, foi consequência de processos de colonização, em metrópoles reproduziam seus modelos de organização do Estado nas terras colonizadas. Posteriormente, mesmo com os processos de independência, os Estados brasileiro e chileno continuaram a militarização das polícias, assim, copiando de alguma forma os modelos estatais das antigas metrópoles. Nesse sentido, de acordo com Mawby (1999), os sistemas judiciais e policiais latino-americanos foram tributários dos modelos das metrópoles, destacando-se os espanhóis e portugueses, os quais tiveram influência da tradição romano-germânica.

No velho continente, durante os séculos XVIII e XIX, Espanha e Portugal desenvolveram modelos policiais centralizados, militaristas e próximos aos governos. Segundo Garrido (2004), a origem da *Guardia Civil* espanhola representou o triunfo de um Estado centralista. Em Portugal, a Guarda Real militarizada, até 1834, com a criação da Guarda Municipal, simbolizava a presença do poder absolutista (CEREZALES, 2008:42). Já no século XX, os dois países contam com polícias do tipo *gendarmérie* atuando no policiamento da população civil.

A influência dos modelos europeus de polícia na formação dos sistemas na América Latina não se deu apenas durante de colonização. Como já apontado, ele se estendeu mesmo após os processos de independência do século XIX. Com efeito, para tratar da militarização das polícias no Brasil e no Chile, nesta tese, não se retrocede à época colonial, contudo, priorizam-se os períodos em que os corpos de polícias estavam em um processo intensificado de modernização, o que ocorreu em fins do século XIX e início do XX.

A militarização das polícias tinha por propósitos profissionalizar organizações policiais e consolidar a capacidade de policiamento do Estado. Esse discurso de racionalização das forças policiais encontrou terreno fértil no seio das elites liberais, principalmente das civis, as quais vislumbravam na imposição da lei e da ordem um meio de avançar na missão civilizatória.

A militarização, antes de ser doutrina de burocratização das forças policiais, foi artifício das elites políticas para radicar o poder estatal. Nos países latino-americanos independentes, a

militarização das forças repressivas atendeu à tentativa de imposição do monopólio da violência física, da edificação de legitimidade e da firmação da autoridade, os quais os novos governos buscavam alcançar diante de populações multifacetadas e territórios em disputas.

O processo de solidificação dos Estados nacionais da América Latina não implicou a ruptura imediata com os laços com os colonizadores. Os Estados latino-americanos independentes quase não se aventuraram em novas trajetórias, mas optaram pela mimetização da consolidação nos moldes dos Estados do continente europeu. Assim, não somente pegaram emprestado das “nações civilizadas” as estruturas mais adequadas para garantir o cumprimento das leis, o respeito aos bens e à pessoa, em suma, para manter a tranquilidade social, como idealizaram e estruturaram as forças policiais sobre seus princípios formais e ideológicos (ROSEMBERG, 2010:40).

Essa situação impactou sobre as polícias, pois elas, enquanto forças de ordem, estavam sujeitas às reviravoltas sociopolíticas. Afinal, “a polícia é, no fundo, um retrato localizado do próprio Estado: de uma existência forma [polícia como instituição], da relação com sua gente [polícia como organização de trabalho] e de sua representação no meio social [polícia como mediadora de conflitos]” (ROSEMBERG, 2010:38).

Ao final do século XIX e início do XX, é possível observar a influência dos modelos de forças repressivas europeus nos países da América Latina, pois missões estrangeiras, sobretudo da França e da Alemanha, atuaram na reformulação de organizações militares e policiais em diversos países. Especificamente no campo do policiamento, no Brasil, em 1906, foi contratada a Missão Francesa para instrução da Força Pública do Estado de São Paulo.

No Chile, a força policial Carabineros, criada em 1927, foi influenciada pelo modelo militar prussiano, que orientou as reformas das forças militares chilenas no século XIX, durante a Guerra do Pacífico (1879-1883), que envolveu Chile, Peru e Bolívia. As doutrinas da Missão Alemã destinada às forças militares, segundo Pietro (1990), foram transmitidas para Carabineros, porque os primeiros comandantes dessa organização eram oficiais do Exército chileno, os quais tinham por objetivo formar um novo corpo militar.

Larraín (2001:25) afirma que a identidade não é uma essência inata, mas um processo social de construção, para os quais se requer estabelecer os elementos constitutivos a partir dos

quais se intenta edificar a identificação. Nos países da América Latina recém independentes no século XIX, os elementos constitutivos da identidade – das ideias às instituições – eram caudatários das doutrinas europeias. Com efeito, a concepção do Estado-nação centralizador foi um dos primeiros planos desses países, sendo que, para tal feito, as forças militares e policiais tinham papel relevante para delimitar e proteger as fronteiras, além de pacificar e controlar a população doméstica. A imposição da lei e da ordem era necessária para arquitetura dos Estados e de seus projetos civilizatórios, o que, nos fins do século XVIII e ao longo do XIX, era realizado indiscriminadamente por forças militares e policiais, seja para situações de conflitos externos ou internos.

Segundo Quijano (2002:17), o nacionalismo latino-americano foi concebido e tem atuado sob uma perspectiva eurocêntrica de Estado-nação e nacionalismo. No quesito de construção e consolidação da identidade nacional dos países latino-americanos independentes, as organizações policiais militarizadas tiveram a função de simbolizar o “monopólio legítimo do uso da força”, o que implicava representar o próprio Estado.

É salutar observar que, no último quartel do século XIX, o Estado, em seu ramo administrativo, tinha a polícia como organização que deveria representar a realização de projeto liberal, isto é, a ampliação das áreas de influência burocrática, a consolidação do poder público, a contenção dos privatismos, a supressão das táticas tradicionais de poder e o estabelecimento de um espaço não “patrimonializado” (ROSEMBERG, 2010:33). Além disso, cabia à polícia exercer um papel moralizador, de ser uma espécie de modelo de cidadão frente a indivíduos que não tinham sentimento de pertença aos Estados em formação.

O processo supracitado possibilitou a busca de especialização e profissionalização das polícias na América Latina no fim do século XIX e início do XX, o que gradativamente diferenciou o serviço dos integrantes das forças militares daqueles considerados policiais. Nada obstante, isso não impediu que, no Brasil e no Chile, fosse adota a analogia militar nas polícias, como meio de especialização e profissionalização.

Corpos policiais provincianos e séquitos a interesses de lideranças locais não eram convenientes aos propósitos da constituição dos Estados-nações. De acordo com Rosemberg (2010), foi justamente nos países em via de unificação que o modelo militarizado de polícia fincou raízes profundas, sendo que resistiu a quedas de governos e mudanças políticas, tornando-

se um instrumento importante da autocracia central para levar às províncias a burocracia centralizada. É evidente que a *gendarmerie*, assim como outros aparelhos jurídicos-policiais, influenciou o arcabouço formal das instituições em Estados sul-americanos em vias de organização pós-emancipação política. Brasil e Chile beberam dessa fonte europeia (ROSEMBERG, 2010:46).

As trajetórias de militarização das polícias no Brasil e no Chile, embora ambas fossem fundamentadas em uma racionalização do poder coercitivo, tiveram motivações distintas. Elas partilham da ideia de que a militarização das forças de lei e ordem corresponde à modernização. Tal fato foi característico dos países latino-americanos entre os séculos XIX e XX, pois o Exército moderno, símbolo do progresso, foi um instrumento de centralização, de reforço e de construção do Estado (ROUQUIÉ, 1984:95).

As forças policiais brasileiras e chilenas passaram por expressiva ideologização e instrumentalização militar no início do século XX. No caso de São Paulo, a contratação da Missão Francesa, em 1906, serviu para reorganizar e treinar a Força Pública, que se tornou praticamente um exército local.

Essa militarização favoreceu o fortalecimento do poder regional e foi comandada por uma elite civil, que se contrapôs ao centralismo do Exército no âmbito do governo Federal. Embora no conjunto a militarização das forças de coerção convergisse para o ideal de Estado-nação, para a unidade federativa São Paulo, esse processo significava autonomização e desenvolvimento das próprias fronteiras estaduais. Dessa forma, com *lealdade* e *constância*, objetivou-se forjar um corpo policial capaz de atender às demandas das elites políticas paulistas da época.

No Chile, já em 1885, o governo decidiu contratar uma Missão Alemã para “profissionalizar” o Exército (ROUQUIÉ, 1984:97). Tal profissionalização das Forças Armadas se estendeu para as polícias, pois, para enfrentar a delinquência urbana e o banditismo nas áreas rurais, a militarização da função policial já podia ser vista em 1887, quando o Esquadrão de Carabineros do Exército começou a cooperar esporadicamente com a polícia municipal de Santiago (PRIETO, 1990). Disso resultou a criação do Regimento do Gendarmes, em 1902, o qual quatro anos depois foi denominado Regimento de Carabineros do Exército<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> *Guía Metodológica “Ojo con Carabineros de Chile”*. Fundación Futuro en conjunto con Carabineros de Chile, 2010.

Segundo Prieto (1990), em 1927, foi unido o Regimento de Carabineros do Exército com as *policías fiscales*, dando origem, sob o manto do caráter militar, à polícia Carabineros de Chile, o que consumou a militarização. A finalidade desse processo foi consolidar o poder central e ratificar a missão de uma pátria forte. Para tanto uma polícia, cujo lema e presença incorporavam os dizeres da *orden* e da *pátria*, foi fator indispensável.

A militarização das forças policiais do Brasil e do Chile tiveram interesses sociopolíticos divergentes e convergentes. Na essência, elas se desencontravam e se reencontram. Por volta do século XIX e meados do XX, o ideal de militarização foi o meio de controle das polícias e da sociedade, pois ele equivalia à civilidade, modernidade, patriotismo, disciplinamento. Com efeito, o militarismo nas polícias foi sendo racionalizado, não somente como ferramenta de enfrentamento da delinquência e dos distúrbios civis, mas também como máquina política de imposição da lei e da ordem. Com os anos, esse maquinário ganhou corpo e consciência próprios e, por conseguinte, o militarismo se tornou a razão de ser da PMESP e de Carabineros.



## A Força Policial militarizada de São Paulo



Figura 5: PMESP – Brasão de Armas<sup>65</sup>

No Brasil, o modelo de policiamento militarizado veio com o colonizador português, mas a organização policial do estilo gendármica somente se consolidou no período do Império (BRETAS, 1998; FERNANDES, 1973; ROSEMBERG, 2010). A criação dos primeiros corpos policiais com ares de profissionalização esteve interligada ao processo de consolidação dos ideais de Estado independente, sendo que o modelo militar se situava em uma racionalização da função policial, muito embora essa atendesse a motivações patrimonialistas das elites locais.

Na província de São Paulo, à época do Império, duas forças policiais militarizadas se destacaram: a Companhia de Urbanos, criada 1875, e o Corpo Policial Permanente, criado em 1831, os quais representavam a intenção do Estado em instituir forças policiais direcionadas para lidar com problemas de ordem pública. Para Fernandes (1973), essas organizações policiais faziam parte de um processo mais amplo, no qual a classe dominante garantiria sua dominação política pela repressão física com a criação e/ou reelaboração de suas forças repressivas.

O militarismo que se procurou imprimir às polícias brasileiras no século XIX diferia daquele oriundo do exército. Embora os primeiros oficiais a comandar os corpos policiais permanentes fossem originários das forças militares, eles eram chamados para o exercício de uma função civil. Nesse sentido, o tom que dita o processo é de um militarismo “civilista”, entendido como algo perfeitamente controlado pela “sociedade civil”, ou seja, de um militarismo apolítico –

<sup>65</sup> Figura 4: PMESP – Brasão de Armas. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/inicial.asp>> Acessado em 21 de abril de 2013.

no sentido de não ser, ao contrário do que ocorreu com algumas alas do Exército (FERNANDES, 1973:71).

Esse controle civil não significou de forma alguma ingerência por parte da sociedade, mas a capacidade que as elites civis da época tinham sobre as forças policiais. As polícias militarizadas sob as ordens de civis eram também um meio de se armar contra as elites militares, que, à época, estavam sempre em prontidão para ocupar o poder político.

As forças policiais surgidas no Brasil do século XIX eram organizações para os governos, assim, o viés militarista não era somente uma questão de analogia, mas sim um artifício para obter o fiel controle das polícias pelas elites políticas. Aos moldes das Forças Armadas, que são submissas hierarquicamente às ordens do chefe máximo do Estado, as polícias militarizadas estariam sob o domínio dos chefes provincianos.

As elites locais vislumbraram nas polícias militarizadas a capacidade de confrontar outras elites regionais e o próprio governo federal. O militarismo nas polícias, portanto, veio primeiro como estratégia dessas elites. Por isso, a permeabilidade do estado policial passou pela potencialidade militar, o que permitiu, por um tipo de conformação híbrida, o emprego da força em vários matizes de intensidade, de acordo com as circunstâncias que lhe subordinaram o modo de agir (SAMPAIO, 1981).

A estruturação das polícias militarizadas não se modificou com a proclamação da República, em 1889. Ao contrário, a analogia militarista foi preservada e, até mesmo, intensificada, em virtude da relativa autonomia que foi concedida aos novos Estados federados. Dessa forma, as polícias militares se constituíam em mimetizações de Exércitos para atender aos intuitos das elites regionais.

A força militar das polícias encarnava na República o mesmo papel que exerceu no Império - defensora dos interesses da oligarquia - deixando para segundo plano o interesse público. O importante era ter uma força muito bem disciplinada e organizada, comandada por homens de absoluta confiança dos oligarcas, para que essa gente armada fosse o “casco poderoso” para qualquer eventualidade (DALLARI, 1977:39).

Apesar dessa contiguidade, a Polícia Militar que se encontra presente nos estados brasileiros não descende das primeiras forças policiais militarizadas instituídas no período do Império. Tem-se que, se é verdade que a literatura memorialística produzida pelas próprias

corporações identifica a origem mitológica da Polícia Militar atual nos primeiros corpos policiais criados em 1831, condescender com essa linearidade inconsútil seria inadequado, uma vez que variantes formais, estruturais e de princípios inferiram na vida institucional dessa corporação (ROSEMBERG, 2010: 53). Mesmo assim, o mito tem sido contado de geração em geração, dando a conotação de que a força policial paulista é resultado de um processo histórico repleto de batalhas, glórias e sacrifícios.

Com a ligeira notícia biográfica dos dois comandantes que, ao instalarem o Corpo de Permanentes, talvez não adivinhassem em uma progressão ininterrupta esta coletividade chegaria até nós com a presente organização modelar, com uma folha de serviço verdadeiramente apreciável, passando pela guerra do Paraguai, suportando quase todas as revoluções internas que afligiram o país, vivendo entre 1906 e 1924 o período áureo da missa francesa, delineando resulta o escorço histórico da fundação das armas paulistas nos lances mais pronunciados, tanto quanto permite a duração de uma tertúlia (SAMPAIO, 1981:76).

Na verdade, o que se mostra caudatário no processo de constituição das polícias é a tendência ao militarismo. Afinal, a despeito das mudanças de regime e das forças políticas, bem como das nomenclaturas da organização policial, buscou-se a analogia militar nas polícias. O *habitus* militar impresso na polícia brasileira do tipo gendármica não foi abalado com as transformações sociopolíticas, ao contrário, ele foi se adaptando e consolidando estruturas e práticas, que configuram o campo da polícia militarizada. A Força Policial de São Paulo surgiu desse hibridismo entre polícia e doutrinas do Exército, sendo que esse fato é ritualizado pelos que contam a história da instituição.

É incontestável que a natureza desse corpo que se denomina hoje Força Policial, comunga desse o seu berço, não só da feição dos antigos entes policiais filiados ao município e destinados exclusivamente à segurança pública civil, como se liga genericamente à estrutura militar pela organização, adestramento e desempenho da realidade brasileira, mercê do concurso que tem prestado no apaziguamento das comoções interiores e no resguardo externo do país. (SAMPAIO, 1981: 29-30).

Ao final do século XIX, a Força Pública de São Paulo era composta por uma Brigada Policial, Guardas Cívicas da Capital e do Interior. De forma geral, isso configurava o panorama de duas funções policiais na mesma instituição, sendo uma militarizada e outra civil. Com algumas nuances, esse modelo perdurou em São Paulo até 1969, quando foram extintas as Guardas Civis.

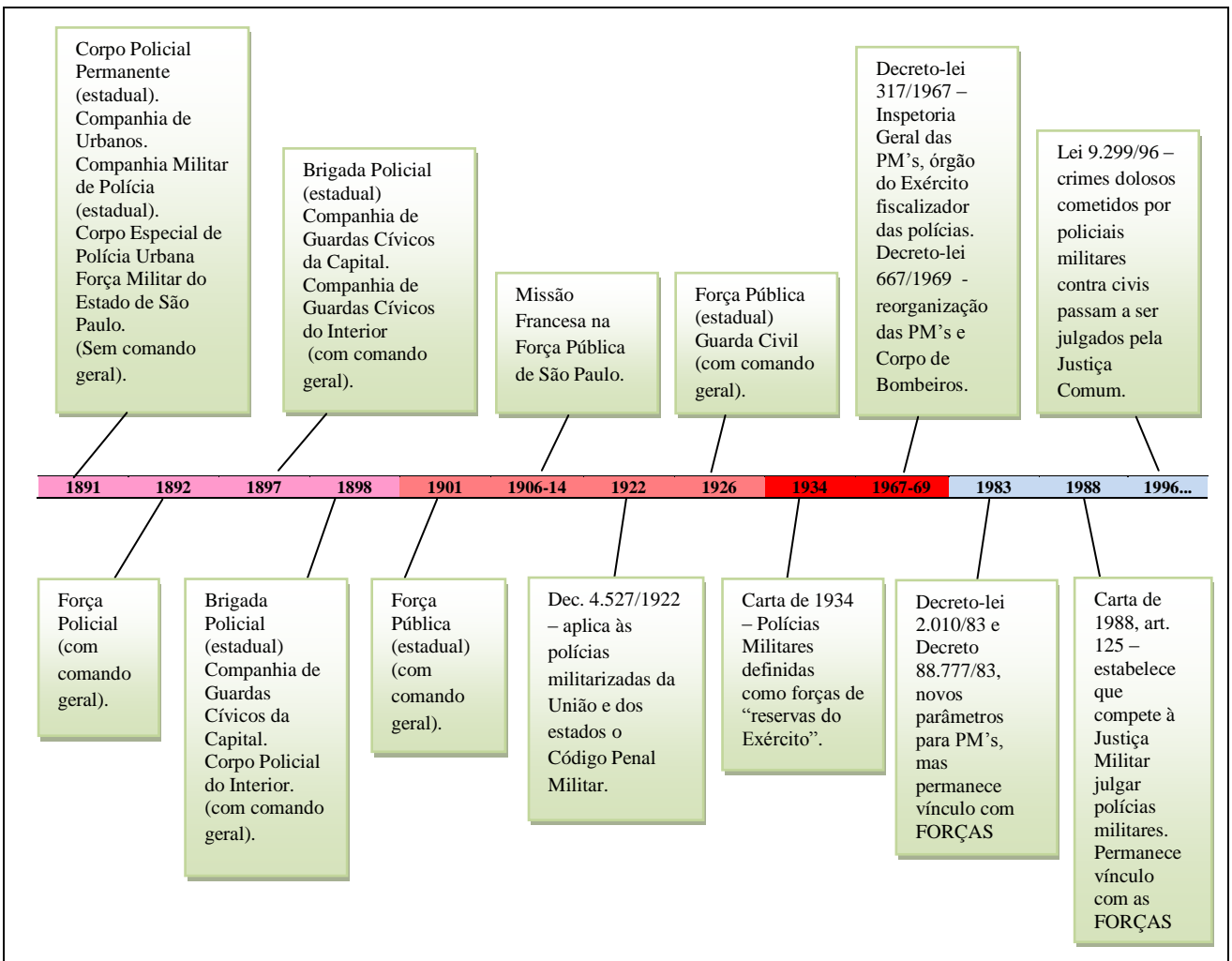
Entretanto, era a Brigada Policial a versão militar com a função de manutenção da ordem e da segurança na capital, em Santos e em Campinas, além de outros pontos do Estado em que forem necessários. A sua organização era semelhante à do Exército, sendo composta por

batalhões de infantaria e cavalaria, de esquadrões, de corpos de engenharia, medicina e música. Já contava também com a concepção de um estado-maior composto por um coronel, um major encarregado do detalhe, um capitão secretário, um capitão encarregado do material, um alfares ajudante de ordem<sup>66</sup>.

A Figura 6 aborda mudanças ocorridas na Força Pública de São Paulo e outros eventos de cunho geral. Do período do Império, em 1831, passando pela República velha, por governos autoritários, até à democratização dos dias de hoje, a analogia militar foi reformulada, mas jamais banida. Independente das contínuas transformações, que revelam a instabilidade organizatória das forças repressivas estaduais, Fernandes (1973) ressalta, por exemplo, que, entre 1889 a 1901, as forças policiais mudaram de nome, incorporaram ou se desmembraram dos serviços de guardas civis, exerceram atividades policiamento no interior e, mesmo assim, o modelo militarizado de polícia se manteve constante.

---

<sup>66</sup> Sobre normatizações da Força Pública de São Paulo vide principalmente: Lei n. 491, de 29 de dezembro de 1896; Decreto n. 348 de 6 de abril de 1896, Lei n. 776, de 25 de julho de 1901; Lei n. 958, de 28 de setembro de 1905; Lei n. 1.022, de 13 de novembro de 1906.



**Figura 6: Trajetória da Força Policial de São Paulo e Eventos Nacionais.** Fonte: Baseado em Fernandes (1973); D’Araújo (2008). Elaboração própria.

No processo de constituição das forças policiais estaduais entre o Império e a República, as composições da polícia militarizada do estado de São Paulo são exemplos relevantes no cenário nacional. A partir da independência política do Brasil, em 1822, o Estado emancipado buscou reforçar seu aparato de forças repressivas para garantir a integridade do território e impor a nova ordem política.

Como foi visto, forças policiais militarizadas, aos moldes do modelo *gendarmérie*, serviram aos propósitos da consolidação do Estado-nação. A militarização das polícias foi útil para formar corpos policiais permanentes e profissionalizados, além de limitar o poder local. Todavia, com a proclamação da República e a adoção do federalismo, que conferiu autonomia

político-administrativa às unidades federativas, o modelo militarizado de polícia foi apropriado para reforçar o poder estadual.

Nenhum outro estado brasileiro levou a cabo a iniciativa de formar um corpo policial semelhante às forças militares. A força policial militarizada de São Paulo se constituiu, de acordo com a expressão de Dallari (1977), em um pequeno Exército. Já no início do século XX, ela formava uma organização com capacidade bélica disposta a proteger com “lealdade e constância” o governo estadual. Desse modo, a corporação transformou-se em uma linha de defesa armada do governo, a qual setores da elite política paulista miravam como a arma sempre em punho e posta para lutar pelos interesses do estado de São Paulo.

Embora a polícia militarizada paulista tenha gradativamente conquistado profissionalização no século XIX, pelo menos em termos de ser um serviço permanente e público, não se podia falar em uma polícia propriamente dita. Na verdade, ela era considerada uma milícia, que resistiu em campos de batalhas alhures e esteve disposta a garantir a lei e ordem nas fronteiras de São Paulo, bem como a servir às motivações da classe política.

É paradoxal que, embora a força policial de São Paulo fosse submetida à estratégia e à organização militarista, ela não se tornou um Exército com interesses próprios, desvinculados dos da classe política. Diferente das forças militares, que em diversos momentos históricos assumiram a frente do processo político, segundo Fernandes (1973), a militarização das forças policiais estaduais – ocorrida no fim do século XIX até a década de 30 do século XX – foi controlada pelo poder civil e colocada a seu serviço.

O policial militar era fiel ao estadualismo e à ordem civil, distante do militar das Forças Armadas, identificado com o poder do governo central e com a autonomia de sua instituição. Essa fase da militarização das polícias é distinta do período de consolidação do Estado-nação independente. Durante o Império, a analogia militar serviu aos propósitos da construção de uma identidade nacional. No período inicial da República, a militarização das forças policiais estaduais teve por intuito atender interesses políticos dos governos locais e motivações institucionais das próprias organizações policiais. Esse último processo é distinguido por Fernandes (1973) em duas óticas:

A primeira ótica – histórico-política – delimita um período que se estende, praticamente, desde os primórdios da República até 1930. Este período, com relação à força estadual, é marcado pelo caráter militar crescente acentuado graças ao fato dela estar vinculada à política dos governadores. Esta militarização acentuada responde a necessidades impostas pelo período

histórico e de nenhum modo pode ser considerada como característica determinante das forças estaduais sob determinado regime político, no caso a República. [...] A segunda ótica é institucional e está impregnada da mudança qualitativa sofrida internamente pelas forças repressivas. Nessa ótica, desde que a mudança qualitativa implica racionalização e profissionalização, o marco foi a Missão Francesa (FERNANDES, 1973:156).

Para Fernandes (1973), o regime republicano não foi preponderante para a militarização das polícias, pois essa tendência tinha raízes mais profundas. De um lado, a motivação de elites políticas regionais, de outro, a tentativa de legitimidade das próprias forças policiais. O primeiro processo foi decaindo com o passar do tempo, pois o poder dos governadores, adquirido nos primórdios da República, foi sendo substituído pelo poder central a partir do de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas.

O outro processo já independia da vontade de lideranças políticas, pois as próprias polícias enxergavam na analogia militar o meio seguro de se consolidarem. A esfera política passou a ter condições de interferir no grau de militarização da polícia, mas não na arquitetura militar dela. As polícias militarizadas já tinham conquistado relativo campo de ação, assim, a militarização caminhava do ponto de ser uma empresa racional, para se tornar um *habitus*. Nesse contexto, segundo análise de Bourdieu (2011), para configuração dos campos, pode-se afirmar que as estruturas estruturadas nos moldes militares no século XIX passaram a ser estruturantes das polícias militarizadas.

Ponto fulcral na militarização da força policial de São Paulo foi a contratação da Missão Francesa de Instrução Militar. O presidente do estado de São Paulo, Jorge Tibiriça, ao ser eleito em 1904, manifestou o desejo de reorganizar a polícia militar, modernizando-a em todos os sentidos e procurando dar-lhe as características de um verdadeiro Exército (DALLARI, 1977:42).

Esse processo de militarização foi feito por meio da Missão Francesa, que chegou a São Paulo em 21 de março de 1906 com a finalidade de reorganização e treinamento da Força Policial. Essas missões eram comuns na América Latina da época (Argentina, Chile, Bolívia, Peru, Uruguai). Alemães e franceses disputavam então a primazia de tal encargo, pois esses contratos implicavam, além da influência político-ideológica, encomendas de material bélico dos respectivos países (FERNANDES, 1973:157). Destaca-se que a Força Policial de São Paulo contratou uma missão estrangeira como forma de modernização muito antes das Forças Armadas brasileiras, o que ocorreu com o Exército apenas em 1918.

O aprofundamento da militarização da Força Pública de São Paulo significou mais do que modernização da organização policial, pois teve por intuito o fortalecimento político do próprio estado de São Paulo. Com efeito, no confronto entre o poder do governo Federal e dos estados, as forças policiais estaduais funcionaram, mimeticamente, como um exército.

Em São Paulo, portanto, a Missão Francesa foi contratada para formar uma força militar, não uma polícia. Por isso, essa missão inaugurou um novo marco na história institucional da Força Pública de São Paulo, pois trouxe, além das inovações operacionais, tecnologia no campo de armamentos, meios de locomoção, canil, telégrafo, artilharia e esquadrilha de aviação (PEDROSO, 2005:82)<sup>67</sup>.

A militarização da força policial de São Paulo, no entanto, foi considerada perigosa para os demais estados da Federação. Com a República, o regime federativo que surgiu ressaltou a desigualdade política e econômica dos estados (AMARAL, 1966). Nesse sentido, o investimento de São Paulo em força e material bélico representou afronta ao poder do governo federal e de outros estados. Assim, as críticas à contratação da Missão Francesa por São Paulo tomaram duas frentes. A primeira criticava a militarização excessiva de um estado em termos da ameaça de um “imperialismo” estadual. A segunda enfatizava o caráter civilista que deveria manter qualquer polícia contra a militarização, que devia ser reservada apenas ao Exército (FERNANDES, 1974: 157).

A militarização da Força Pública paulista se insere em um contexto político de tensão entre o governo Federal, tentando se firmar como absoluto, e governos estaduais, sustentando o poder regional. Segundo relatos de Fernandes (1974), São Paulo pretendia a hegemonia no concerto da Federação à custa das baionetas dos seus soldados e não trepidava em contratar técnicos estrangeiros para treiná-los.

Essa disputa política teve implicações organizacionais e culturais na Força Pública paulista, para além do período em que esteve sob a batuta dos oficiais franceses, que foi até 1914. Ao organizar e instruir militarmente a força policial paulista, buscou-se a estruturação dos policiais segundo os princípios da hierarquia e da disciplina. Conforme Pedroso (2005), a Missão impôs uma aparência militar à organização policial, baseada no estudo do homem, seu

---

<sup>67</sup> Sobre a aviação na PMESP, vide: CANAVO FILHO, José e MELO, Ediberto de Oliveira. *Asas e Glória de São Paulo*. São Paulo. Imprensa Oficial de São Paulo, 1978.



comportamento e suas aptidões, sendo que, sob essa ótica socializadora, o processo de transformação do aparato policial tornou-se constitutivo de um “saber próprio e institucionalizado”, compondo um universo ideológico de produção de conhecimento aliado às práticas de novas técnicas. Assim, a hegemonia da corporação policial militar acabou por moldar um ideário de como *deve ser* o policial: militar, por excelência (PEDROSO, 2005:86). Fato esse pretendido pela Missão Francesa na instrução da Força Pública paulista.

Não só da instrução militar, da disciplina e da parte cultural da milícia cuidava a Missão. A mínimos detalhes chegava ela, no sentido de aprimoramento do pessoal da Força que lhe fora dada para reorganizar. Tudo aquilo que fosse passível de melhoria seria por ela seria atingido. Uniformes, armamentos e até calçado em uso (AMARAL, 1966:92).

No século XIX, os arranjos de militarização das polícias, ensaiados por Tobias de Aguiar e Antônio Feijó, tiveram por objetivo tornar o serviço policial algo desincumbido por um grupo especializado, dotado de treinamento e habilidades específicas, não compartilhadas pelo resto da população (ROSEMBERG, 2010:74). Nesse contexto, a militarização da polícia era instrumento para limitar as interferências regionalistas, ou seja, fortalecer o poder absoluto do Império.

Porém, no século XX, com a Missão Francesa, a pretensão foi fortificar o poder estadual em contraposição ao governo federal. Apesar dos interesses divergentes em momentos distintos, esses processos sociopolíticos contribuíram para estruturação do campo militarizado da Força Pública de São Paulo.

Por trás das intrigas palacianas estaduais e federais, das mudanças de regimes e do desenvolvimento da sociedade industrial, marchava em passo firme a militarização da força policial paulista. A analogia militar foi institucionalizada com a Missão Francesa, sendo que, a partir dela, a Força Pública paulista incorporou definitivamente o *habitus* militar. Na literatura que conta a história da Polícia Militar paulista, fica clara a relevância da Missão Francesa:

Uma das primeiras preocupações foi a Milícia de Tobias de Aguiar, alicerce da Lei e da Ordem. Aquinhoadada agora, com a Missão Militar Francesa, esta lhe deu mais brilho, aumentou-lhe o amor próprio, dotando-a de um corpo de guerra digno de louvores, enriquecendo, enfim, o caminho a ser percorrido em busca de seu grande destino de pioneira (CANAVO FILHO e MELO, 1978:10).

A Missão Francesa (1906-1914) condecorou a milícia paulista com o espírito militar, o que significou modernização e profissionalismo para a organização<sup>68</sup>. Após esses anos de formação, instrução, fardamento, armamento e comando, a Força Policial do Estado ostentava um alto padrão de organização e disciplina, constituindo-se em instrumento de repressão e defesa, em que os governos se apoiariam legalmente, embora nem sempre com a preocupação primordial de defesa do interesse público (AZEVEDO, 2003:17).

A milícia paulista organizada, treinada e mantida militarmente, foi parte da engenharia política de demonstração do poder de São Paulo frente aos demais estados da Federação. Em contraponto, segundo Fernandes (1974), os moldes militar de policiamento foram relevantes como instrumento de repressão ostensiva aos movimentos trabalhistas, pois tinham êxito na função restauradora da ordem constantemente ameaçada pelas greves operárias do início do século XX.

A organização militarizada da milícia paulista se inseriu em um panorama maior, em que a composição das polícias no Brasil se articulava prioritariamente de forma a conter a desordem e a imoralidade que assolavam as cidades brasileiras, em especial, distúrbios de origem político-social que pudessem desestabilizar o poder (PEDROSO, 2005:31).

No entanto, o projeto político do governo paulista de criar um Exército estadual foi obstado pelo fortalecimento do governo federal com a chegada de Getúlio Vargas à presidência da República, em 1930, o qual contava com apoio das milícias do Rio Grande do Sul e Minas Gerais. A partir dessa época, o governo federal buscou constantemente meios de desmilitarizar as forças policiais estaduais, sobretudo a de São Paulo.

O problema é que *habitus* militar já era parte da estrutura das polícias estaduais. Manteve-se, assim, a estrutura militarizada das polícias estaduais com outros fins, principalmente o de ser utilizada para reprimir movimentos políticos contrários à ditadura do Estado Novo e à militar pós-1964. No geral, o contexto político apontava para o estabelecimento do poder do governo federal.

---

<sup>68</sup> Conferir nota de rodapé nº 55: “o termo milícia é adotado como modo de uma força policial séquita de interesses de governos locais”. Conforme Kalyvas e Arjona (2005), milícia é uma subespécie do fenômeno paramilitarismo.

Com isso, forças policiais comprometidas com poder de estados tinham de ser controladas. Às polícias militarizadas, ficou reservado o aquartelamento, sendo que na prática somente eram avocadas em graves situações de distúrbios da ordem. Nesse período, a Força Pública de São Paulo lutou para não perder sua autonomia, pois, como apresenta Dallari (1977), com o advento da Constituição brasileira de 1967, tentou-se unificar as polícias civil e militar sob um comando único.

Transformações no campo político mudaram o destino das polícias militarizadas, mas não seu *habitus* militar. A força policial militarizada de São Paulo, que simbolizou um risco ao poder do governo federal, ao Exército e a outras milícias estaduais na Revolução de 1932, manteve seu *status* militar como valor a ser defendido, a despeito das novas orientações políticas.

Dallari (1977) apresenta que, em 2 de julho de 1969, por meio do decreto-lei número 667, o governo federal, colocou todas polícias militares sob o controle do Exército e, em complementação às disposições federais, o governo do estado de São Paulo, pelo decreto-lei número 217, de 8 de abril de 1970, decretou a extinção da Força Pública, criando, no mesmo ato, a Polícia Militar do Estado. Nada disso representou abalo ao *habitus* militar das polícias militarizadas. Ao contrário, com a ditadura militar (1964-1985), a PMESP, bem como o conjunto das polícias militarizadas estaduais, aproximou-se das Forças Armadas e foi enviada às ruas para operacionalizar, com táticas bélicas, as intenções dos governos autoritários.

## A militarização da Polícia no Chile



Figura 7: Escudo de Armas<sup>69</sup>

No outro lado do continente sul-americano, na costa do Pacífico, a polícia chilena marchava firmemente no processo de militarização. Para o historiador Carlos Pietro (1990), a militarização é parte de uma tendência histórica da polícia chilena, a qual foi intensificada com o passar das transformações sociopolíticas. No Chile, gerou-se historicamente dois fenômenos, que produziram uma sorte de usurpação das funções policiais por parte das Forças Armadas.

Por um lado, as Forças Armadas foram usadas, com certa regularidade através dos anos, em tarefas de repressão policial contra a sociedade civil, por outro, a própria polícia sofreu intervenções dos militares em terrenos importantes como a instrução do oficialato, a organização e o desenvolvimento das ações e, inclusive, na própria direção da instituição (PRIETO, 1990).

Diferente do contexto brasileiro, há no povo chileno uma versão militar inscrita na forma de organização da sociedade e das instituições. Essa versão é compartilhada como uma identidade, que foi sendo construída sobre a base de diferentes fontes, algumas das quais conectam o militar com a raça, outras com o religioso e outras com o Estado. O comum em todas as versões, contudo, é a insistência no rol dos elementos bélicos e militares na identidade chilena (LARRAÍN, 2001:145).

---

<sup>69</sup> Figura 6: Escudo de Armas - Carabineros de Chile. Disponível em: <<http://www.carabineros.cl/#>>. Acessado em 21 de abril de 2013.

A versão militar não é universal, pois está mais concentrada nas elites e setores conservadores da sociedade chilena. De toda forma, ela tem moldando as relações sociais na medida em que esteve identificada como uma espécie de civilidade, nacionalismo e desenvolvimento. Essa versão encontra terreno fértil em outras características conhecidas do povo chileno, que são o autoritarismo e o excessivo legalismo. A primeira se manifesta em uma tendência ou modo de atuar que perdura na ação política, na administração das organizações públicas e privadas, na vida familiar e, no geral, na cultura chilena, que a concede uma extraordinária importância a autoridade e o respeito pela autoridade (LARRAÍN, 2001:226). A segunda se processa em uma adesão ritualista e formal à norma, bem como a facilidade para ignorá-la na prática (LARRAÍN, 2001:231).

A versão militar ora sintetiza, ora complementa elementos culturais de um ideal de povo chileno construído no período da colonização, passando pelo processo de independência e conflitos com outras nações no século XIX, até os dias de hoje. Nesse sentido, Larraín (2001) traz as citações de Jaime Guzmán, senador chileno que foi figura próxima à ditadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990) e contribuiu para redação da Carta Constitucional de 1980, para quem as Forças Armadas e de Ordem, no caso as polícias, são consideradas “o elemento de coesão” da nacionalidade, um equivalente “a coroa dos países monárquicos”.

O processo de criação de uma polícia profissional no Chile esteve embebido nessas características do povo chileno ou, pelo menos, das elites e das oligarquias, o que foi ressaltado pelas transformações políticas que deram origem à República. Já nos primeiros anos do novo regime, as autoridades políticas se empenharam em organizar uma polícia eficiente com o propósito de manter a situação interna livre de distúrbios.

De acordo com Prieto (1990), essa polícia se definia desde o início como dependente do poder político – Presidente da República, Ministro do Interior, intendentes e governadores – e, especificamente, dos municípios e de caráter civil, assim, afastada do Ministério da Guerra e do Exército. Com a instauração da República conservadora (1831-1861), sob a hegemonia do Partido dos *Pelucones*, adotou-se um presidencialismo centralizador e autoritário.

De acordo com Villalobos (2000), a Carta Constitucional de 1833 consagrou o poder da aristocracia e estabeleceu um presidente dotado de forte autoridade. Em vez de outorgar liberdades e direitos, procurou assegurar a ordem e facilitar o desempenho autoritário do Poder

Executivo. Assim, foi instituído que “ao presidente da República está confiada a administração e o governo do Estado, sendo que sua autoridade se estende a todo quanto tem por objeto a conservação da ordem política no interior e a segurança exterior da República, guardando e fazendo guardar a Constituição e as leis.”

Para cumprir essa prerrogativa, o presidente necessitava ter o controle das forças de coerção, em especial da polícia. De tal forma que o Artigo 82 da Constituição de 1833 assinalava que “*todos los objetos de policía y todos los establecimientos públicos están bajo la suprema inspección del Presidente de la República*”. Nota-se a centralidade no comando da polícia, cujo propósito estava não só em controlar a organização policial, mas também de construir um Estado nacional unitário.

Durante el siglo XIX los sistemas de vigilancia, policiales y de castigos al interior de las ciudades latinoamericanas resultaron una continuación del modelo existente durante los últimos años coloniales, tanto en su forma como en el fondo, pero, a partir de la independencia, comenzó un proceso de construcción del proyecto de Estado nacional que requirió de un fuerte control social, a partir de la ciudad de Santiago y progresivamente se extendió sobre el resto del territorio en ambos extremos (NAVARRO e BARRÍA, 2011:133).

Uma polícia controlada pelo poder executivo permitia constantes intervenções nas municipalidades. A despeito dos projetos nacionais de consolidação do Estado, a intervenção policial era vista pelas elites locais liberais como tentativa de supremacia do governo central em relação às municipalidades e ao poder do parlamento. A polícia, portanto, era identificada como arma política da autoridade do poder central.

A disputa entre conservadores (*Pelucones, O'Higinistas, Estanqueros*) e liberais (*Pipiolos*), que teve seu ponto crítico com a *Revolución de 1829* e deu margens à instauração da República conservadora (também conhecida como República autoritária), teve como uma de suas consequências a criação da *Policía Vigilante* ou *Cuerpo de Vigilantes de Policía*. Essa instituição estava a cargo do governo local e apresentou como novidade um sistema de guardas diurnas e noturnas com a finalidade assegurar a segurança pública, a decência e os costumes e do asseio da população. Esse corpo recebeu atribuições repressivas sobre todo o aspecto político, pois as autoridades conservadoras (*Pelucones*) sentiam grande insegurança (PRIETO, 1990).

Mesmo envolta nas disputas de classes políticas do século XIX, o surgimento da *Policía Vigilante* representou um esboço de polícia moderna no Chile, segundo os pré-requisitos desenhados por Sir Robert Pell. Diego Portales foi o idealizador dessa organização policial. Ele

era líder do partido conservador *estanquero*, cujo slogan defendia que, para construção de um Estado-nação forte e alcance de uma democracia plena, seria necessário um governo provisório com plenos poderes.

Com a vitória dos conservadores na *Revolución* de 1929, Diego Portales foi alçado a Ministro do Interior, com poderes praticamente irrestritos, uma espécie de ministro plenipotenciário, o que permitiu arquitetar a estrutura da República conservadora (ROUQUIÉ, 2011:63). Nesse maquinário, a polícia era uma engrenagem importante, pois servia para enfrentar adversários políticos, bem como para manutenção da ordem pública nas cidades.

A *Policía Vigilante* passava a concepção de um corpo eficiente, que devia usar uniforme reconhecível à distância e um apito para que os integrantes pudessem se comunicar entre si. Com o desenvolvimento das cidades, os delitos aumentaram e o policiamento dos espaços públicos se tornou uma exigência. Assim, a presença da polícia foi ultrapassando as contendas políticas e se colocando como necessidade do governo. Desse modo, a *Policía Vigilante* iniciou o processo de criação de uma instituição racionalmente organizada, permanente e financiada com recursos públicos<sup>70</sup>.

A *Policía Vigilante* era composta por homens que deviam obedecer às ordens emanadas dos prefeitos e dos inspetores e realizar as medidas necessárias para manutenção da ordem pública. Tratava-se de uma polícia repressiva e vinculada aos interesses dos governos conservadores. Por conta disso, ficou conhecida como a polícia “*pelucona*”, em uma alusão à classe dos conservadores que estavam no poder. Contudo, essa polícia, em seu traço mais marcante, ou seja, a ação política, estava reduzida a Santiago. Em outros lugares, os próprios interessados improvisavam corpos de ordem, sendo assim surgiram milícias em várias cidades com a finalidade de proteger as ruas durante o período noturno (PRIETO, 1990).

A República, marcada pelo domínio dos conservadores e da figura de um presidente forte, gerava constantes tensões entre poder central e as municipalidades. Nas eleições do ano de 1861, os conservadores não conseguiram se manter no poder, o que levou o grupo dos liberais ao comando da República. Tal fato ocasionou uma série de reformas constitucionais com a finalidade de limitar o poder do presidente da República.

---

<sup>70</sup> *Guía Metodológica “Ojo con Carabineros de Chile”* (2010).

O congresso se fortaleceu e as municipalidades conquistaram relativa autonomia. Desse período até 1891, o Congresso buscou sistematicamente reduzir as atribuições do executivo que representassem perigo a sua hegemonia (ALVEAR, 2009). Nesse sentido, em 1891, foi editada a nova “*Ley de Organización y atribuciones de las Municipalidades*”, ou, como ficou mais conhecida, “*Ley de la Comuna Autónoma*”, que restringia o poder de intervenção do executivo nos assuntos locais, o que acarretou a tomada de funções policiais para as municipalidades.

Com efeito, o policiamento de salubridade, de fiscalização da moralidade, segurança e ordem pública passou a ser realizado e custeado pelas municipalidades. Desse processo, o sistema policial se bifurcou em duas frentes: *Policías Comunales*, encarregadas de cumprir as tarefas nas zonas rurais e dependentes dos respectivos municípios; *Policías Fiscales*, criadas em 1896, com atuação nas áreas urbanas, principalmente nas cidades mais desenvolvidas de cada departamento.

As *Policías Fiscales* se dividiam em seções, sendo as principais a de Ordem e as de Investigação, sendo a primeira encarregada de cuidar da ordem pública e seguridade das pessoas e a segunda, de perseguir e apresentar os delinquentes requeridos pela Justiça. Além dessas forças policiais, as Forças Armadas também podiam cumprir funções de policiamento quando as autoridades julgassem conveniente (TAMAYO, 2012).

Tais mudanças no sistema policial chileno, segundo Pietro (1990), foram consequência da Guerra do Pacífico (1879-1883), a qual ele considera como ponto de inflexão na concepção da polícia no Chile. Aquele conflito armado mobilizou milhares de homens por todo o território nacional, que não esteve livre de tensões sociais, sobretudo nas zonas rurais, o que se agravou com a desmobilização das tropas.

Por consequência disso, em dezembro de 1881, foi criada a Polícia Rural – *Policías Comunales* – um corpo policial que estava a cargo do governador e de uma junta departamental, que era formada por dois dos maiores contribuintes de cada departamento (PRIETO, 1990). As *Policías Comunales* eram controladas diretamente por latifundiaristas e autoridades locais, ou seja, eram milícias das municipalidades.

Elas serviam para policiar no interior do país as tropas envolvidas na Guerra do Pacífico, mas também, gradativamente, fortaleciam o poder dos chefes locais em detrimento do governo central. A municipalização da atividade policial foi movimento contrário ao centralismo imposto



pelas políticas portálicas da República autoritária, contudo a descentralização policial jamais foi irrestrita.

En 1891, luego de la guerra civil, se produjo uno de los cambios más importantes en la historia policial: ésta pasó a depender directamente de las municipalidades. Según la ley, cada municipalidad tenía su policía propia y el Presidente de la República elegía al prefecto de una terna. Pese a esta descentralización aparentemente absoluta, en caso de emergencia o guerra la policía de Santiago y del resto del país podía ser puesta transitoriamente bajo las órdenes del Ministerio del Interior por decreto del Presidente. Por este expediente, en poco tiempo las policías de la capital y Valparaíso pasaron a depender del gobierno central (PRIETO, 1990).

A municipalização da atividade policial teve seu preço. Prieto (1990) observa que chefes locais (*alcaldes*) instrumentalizaram as polícias e definiram quais deviam ser seus serviços. Além disso, muitos departamentos não tinham condições de arcar com os custos de manter uma força pública permanente, logo dependiam dos recursos provenientes do estado central.

Em municipalidades menores, a polícia praticamente deixou de existir, assim, o ideal de “comuna autónoma” não logrou sustentabilidade no aspecto da atividade policial. Dessa maneira, a municipalização da polícia estimulou o processo de deterioração da instituição, pois, a cargo dos departamentos, formaram-se milícias cada vez mais distantes dos intentos de profissionalização e racionalização das imaginadas pelo ministro Diego Portales.

Sob o domínio dos municípios, no geral, as instituições policiais ficaram marcadas pelo descrédito e pela corrupção. No final do século XIX, tal fato gerou um movimento de “reorganização das polícias”, que implicou novamente a centralização e fomentou a militarização.

Em decorrência dos problemas das polícias municipais, principalmente de corrupção, descrença, falta de eficiência e concentração dos recursos nas cidades de Santiago e Valparaíso, a centralização e militarização do policiamento foram propostas com medidas sanadoras. O Exército chileno, já devidamente formatado segundo os princípios prussianos a partir da Missão Alemã contratada em 1885, era posto como exemplo para as forças policiais. De acordo com Prieto (1990), isso ficou sintetizado em uma frase que expressava a necessidade de intervenção do Exército nas polícias:

Sólo falta una persona que con carácter independiente y mano firme, arroje a la calle esa podredumbre que malea y corrompe esta institución, llevándose en adelante a esos puestos hombres que reúnan condiciones de aptitud y de honradez (PRIETO, 1990).

A militarização do policiamento ocorreu gradativamente com a tomada das funções de vigilância da população civil por agrupamentos do Exército. Segundo Pietro (1990), em 1887, o Esquadrão Carabineros do Exército começou a cooperar com o policiamento na cidade de Santiago. Em 1893, destaca-se a criação da *Policía Ferrocarriles*, que era uma guarda especial para policiar as ferrovias do Estado e tinha como norma regulamentar o explícito caráter militar.

Em um primeiro momento, a militarização não foi suficiente para resolver o problema da escassez de policiamento nas áreas rurais e afastadas dos centros urbanos. Isso porque, de meados do século XIX ao primeiro quarto do século XX, os processos de transição econômicos, políticos, sociais e culturais geraram uma série de tensões, que eclodiram em expressões de violência social contra a ordem oligárquica da época. As manifestações de violência foram desencadeadas por sujeitos populares em diferentes âmbitos espaciais do território nacional – motins urbanos, sublevação de mineradores, banditismo rural e greves gerais – e expressavam as profundas contradições que atravessam a relação entre o mundo popular, o Estado oligárquico e a classe dominante (DONOSO, 2004)<sup>71</sup>.

O *bandolerismo* ou *bandidaje rural* crescia, sobretudo, no interior do país, pelo fato de que as polícias municipais eram impotentes para contê-lo. Para barrar os movimentos banditistas, que punham em risco a economia e a ordem política, foi criada em 1896 uma força policial exclusiva para lidar com as tensões nas áreas rurais, mas, dessa vez, centralizada, ou seja, diferente das *Policías Comunes* a cargo das municipalidades.

Sob o comando do capitão Pedro Hernán Trizano, veterano da Guerra do Pacífico e ex-policial rural na área de Araucanía de 1884 a 1890, formou-se o *Cuerpo de Gendarmes de las Colonias*, para servir de polícia rural em Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia e Llanquihue, basicamente a vigilância dos campos das regiões fronteiriças. Essa força policial ficou submetida ao Ministério das Relações Exteriores, visto que estava sob sua responsabilidade uma enorme quantidade de imigrantes europeus que colonizavam aquelas áreas (PRIETO, 1990).

---

<sup>71</sup> Banditismo social se originou das tensões entre o modo de produção camponês e o capitalismo agrário, o que na América Latina foi expressivo no fim do século XIX. Vide: HOBBSAWM, Eric J. *Bandidos*. Tradução: Ggarschagen, Donaldson M. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2010; FERRERAS, Norberto O.. *Bandoleiros, cangaceiros e matreiros: revisão da historiografia sobre o Banditismo Social na América Latina. História* [online]. 2003, vol.22, n.2, pp. 211-226; GOICOVIC DONOSO, Igor. Consideraciones Teóricas sobre la Violencia Social en Chile (1850-1930). *Ultima décad.* [online]. 2004, vol.12, n.21. *Bandidaje rural en Chile central (1820-1920)*. Disponível em: [http://www.memoriachilena.cl/temas/index.asp?id\\_ut=bandidajeruralenchilecentral,1820-1920](http://www.memoriachilena.cl/temas/index.asp?id_ut=bandidajeruralenchilecentral,1820-1920).

Trizano – o Búfalo Bill Chileno<sup>72</sup>– recrutou seu pessoal entre ex-oficiais e suboficiais do Exército, conseqüentemente mesmo o *Cuerpo de Gendarmes de las Colonias* não sendo vinculado às Forças Armadas, ele era organizado militarmente. A polícia de Trizano obteve relativo êxito na luta contra os movimentos banditistas, mas à custa de violência e execuções dos revoltosos. Por conta disso e do desgaste em questões políticas, as tropas comandadas por Trizano foram desmobilizadas no início do século XX. Mesmo assim, o Búfalo Bill Chileno ficou plantado na memória das polícias vindouras, sendo considerado precursor do Corpo de Carabineros de Chile.

Os ensaios de militarização do policiamento civil passam à efetividade em 1902, pois, como apresenta Prieto (1990), foi dessa data em diante que o Exército começou atuar na função de manutenção da lei e da ordem com o Esquadrão de Gendarmes, que teve os efetivos dos regimentos de cavalaria, caçadores, lanceiros, dragões e guias destinados a combater o bandoleirismo. Em 1903, formou-se com essas tropas o Regimento de Gendarmes, vinculado ao Estado Maior, com a finalidade de atuar ao norte e centro do país.

Em 1906, ocorreu a fusão entre os Gendarmes do sul com o Exército, dando origem ao Regimento de Carabineros do Exército. Esse processo foi executado de perto pelo General Emilio Körner, oficial de artilharia alemão responsável pelo processo de modernização e “prussianização” do Exército chileno (FERENC, 2008, PRIETO, 1990). De acordo com o regulamento do Regimento de Carabineros, suas funções não se limitavam ao enfrentamento da bandagem rural, mas também tinham jurisdição em todo o país, com o objetivo de velar pela segurança pública e assegurar a manutenção da ordem e observância das leis, em particular nos campos e nos espaços públicos. Uma vigilância ativa, contínua e repressiva constituía a eficiência de seu serviço (PRIETO, 1990).

O Exército como polícia mitigou os problemas de segurança nas regiões rurais desprovidas de polícias organizadas, mas, além disso, outras funções policiais foram sendo incorporadas ao Regimento de Carabineros. Desse modo:

El crecimiento del cuerpo fue vertiginoso. En 1914 éste tomó a su cargo la policía de ferrocarriles, posteriormente se le confió el resguardo de las fronteras del norte del país – en consideración de las tensiones con el Perú – y en 1923 se le encomendó el servicio especial de Aduanas. En 1921 Carabineros tenía ya nueve regimientos territoriales, un regimiento ferrocarrilero y una sección de investigaciones, en la más perfecta dualidad de funciones con la

<sup>72</sup> Vide a obra. CARMONA, Jorge Lara. “Trizano” *El Búfalo Bill Chileno, precursor del Cuerpo de Carabineros de Chile*, 1936.

policía civil. La jefatura de este cuerpo era un peldaño fundamental en la carrera militar de ese período, demostración de la importancia que se le asignaba en el Estado chileno. Por ejemplo, destacados personajes fueron sus comandantes: el coronel Alfredo Ewing, entre 1921 y 1924, y el coronel Carlos Ibáñez, entre 1925 y 1927 (PRIETO, 1990).

O assomo do Exército nas funções de policiamento da população civil nas primeiras décadas do século XX colocou em risco o prestígio das instituições castrenses chilenas, conquistado desde a Guerra do Pacífico. Conforme Donoso (2008), entre a segunda metade do século XIX e as três primeiras décadas do século XX, a sociedade chilena passou por processos de transição econômicos, sociais e políticos, os quais geraram uma série de tensões que evoluíram para explosões de violência social.

Ocorreram manifestações de violência, realizadas por sujeitos populares em diferentes âmbitos espaciais do território nacional – por exemplo, motins urbanos, levante de mineiros, bandoleirismo rural e greves generalizadas – que expressaram as profundas contradições atravessadas nas relações entre o mundo popular, o Estado oligárquico e a classe dominante (DONOSO, 2008).

Tais conflitos sociais e políticos ocorreram em diversos países da América Latina, sendo que, no fogo cruzado, estavam as polícias como ferramentas relevantes para imposição da ordem no espaço doméstico. No caso do Chile, o Exército, por meio do Regimento de Carabineros, envolveu-se diretamente na contenção de diversas manifestações sociais, o que gerou desgastes às instituições castrenses.

Esse fato levou as autoridades militares chilenas a reconsiderarem o papel das Forças Armadas nas ações de policiamento. A estratégia adotada não foi a simples retirada das Forças Armadas do policiamento civil, mas, em vez disso, a militarização da polícia. Ou seja, o recuo das Forças Armadas não significou o desenvolvimento de policiamento civil, contudo a efetiva aplicação das normas e disciplinas militares à polícia.

La terrible experiencia de la represión militar contra los huelguistas en los primeros años de este siglo -sumada a hechos posteriores como las masacres de San Gregorio, en 1921, y La Coruña, en 1925, esta última con un saldo de cientos de muertos-, hizo cada vez necesario abandonar el intento de asignarle a las Fuerzas Armadas tareas policiales e implementar una segunda variante: militarizar a la policía para cumplir las misiones que los militares se resistían a realizar (PRIETO, 1990).

Em 1916, foi instituída a reorganização das polícias da República pelo presidente Juan Luis Sanfuentes. Segundo Prieto (1990), as modificações ocorreram nos níveis: a)

organizacional, por exemplo, com o estabelecimento das formas de recrutamento e progressão, soldos dos integrantes similares ao das Forças Armadas e equipamentos; e b) estratégico, com a tentativa de unificação dos Carabineros castrenses com as polícias civis sob o comando do Exército.

Essa última medida não obteve êxito junto ao parlamento, mas o projeto de militarização das polícias não foi deixado de lado. Com isso, em meio às tensões e instabilidades políticas dos anos 1924 e 1925, quando o presidente Don Arturo Alessandri renunciou ao governo, foi instaurada uma junta militar e posteriormente requisita a volta do ex-presidente e aprovou-se a Constituição de 1925. Essa constituição trouxe modificação radical à estrutura da polícia chilena, pois a partir dela ficou instituído o *manu militari* a todas as polícias do país, criou-se a *Escuela Policial* e se estruturou uma única via de hierarquia, o que se constituiu em um passo definitivo para unificação das polícias e Carabineros. Por conseguinte, foi criada a Direção Geral de Polícias, competindo a Carabineros as funções de ordem, segurança, investigação e identificação (PRIETO, 1990).

Os fundamentos da militarização das polícias chilenas já estavam assentados, todavia faltavam as condições políticas apropriadas. Segundo Frühling (1990), as primeiras justificativas para a intervenção do exército no policiamento tinham sido a necessidade controlar do bandoleirismo rural e as manifestações grevistas do começo do século XX. Tal fato levou ao esforço de militarizar e assegurar a disciplina das forças policiais existentes.

Com as instabilidades sociopolíticas da segunda década do século XX, em que se ressalta a incapacidade das oligarquias conseguirem personificar um projeto de nação, abriram-se precedentes para intervenções militares no campo político e a construção de um ideal militar nacionalista. Desde 1924, segmentos das Forças Armadas já apresentavam insatisfações contra os baixos soldos e proventos da reserva, precários equipamentos, recursos insuficientes para os recrutamentos e falta de mobilidade no interior do Exército, o que levou a insurreição dos uniformizados, principalmente do jovem oficialato.

Nesse período, os militares viram o peso político que tinham e buscaram se posicionar como atores relevantes para o equilíbrio do jogo político. Em meio ao processo de desgastes das oligarquias e reveses políticos e econômicos, chega à presidência da República em 1927 o

coronel Carlos Ibáñez del Campo, que tinha sido comandante do *Cuerpo de Carabineros del Ejército* e ministro de Guerra e Interior<sup>73</sup>.

O coronel Ibáñez foi eleito presidente com ampla maioria de votos e em seu governo estabeleceu uma ditadura que expulsou do país seus opositores. Conhecido por seu estilo caudilhisto, pretendia implantar no Chile um regime similar ao de Primo de Rivera, na Espanha, e Mussolini, na Itália. Instituiu um governo forte que almejava legislar com métodos ditatoriais, apoiado pela maioria dos efetivos do Exército e, em grande parte, da população civil (RUIZ, 2010:44).

No entanto, o governo Ibáñez foi contraditório, porque não aplicou necessariamente um governo militar nem uma típica ditadura, mas, por sua vez, tentou conformar as demandas militares às prioridades do governo (NUNN, 1983:169). De acordo com Varas (1982), nesse período, os militares chilenos se sentiram fora do jogo político, isto é, marginalizados, pois seus orçamentos foram reduzidos e um sentimento anti-castrense foi crescente na opinião pública. Nesse ambiente de tensão, o coronel Ibáñez fundou Carabineros de Chile.

Na verdade, tais fatos possibilitaram que o coronel Ibáñez encontrasse condições para militarização das polícias civis. Desse modo, a união definitiva das polícias fiscais – conhecidas como *azules* ou *pacos* – e o *Cuerpo de Carabineros del Ejército* – chamados de *verdes* ou *básicos* – e seu caráter militar se consagraram na *Ley Organica de Carabineros*, Nº 8.352, de 23 de dezembro de 1927 (PRIETO, 1990).

Apoiado pelos grupos de esquerda civil e militar, o coronel Ibáñez governou com poderes ditatoriais, para grande alívio da direita<sup>74</sup>. É sob essa ótica que ele organizou o corpo de Carabineros, uma espécie de polícia nacional dependente do Ministério do Interior, que substituiu as forças policiais comunais, julgadas muito sensíveis aos interesses políticos locais (ROUQUIÉ, 1984:133). Nas considerações iniciais apresentadas pelo próprio coronel Ibáñez para unificação

<sup>73</sup> Vide. *Carlos Ibáñez del Campo: 1877-1960*. Archivo de Chile. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Gobiernos/varios\\_otros\\_gob/GOBotros0008.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/varios_otros_gob/GOBotros0008.pdf)>. Acessado em 08 de janeiro de 2013.

<sup>74</sup> Nesta tese a distinção entre esquerda e direita, como orientação política, destaca o atrelamento da doutrina comunista e socialista aos movimentos de esquerda. Por conta disso, em alguns períodos históricos tais movimentos foram perseguidos pelos Estados autoritários e segmentos de direita da sociedade. Para distinções detalhadas, vide as contribuições: BOBBIO, Noberto. *Direita e Esquerda*. São Paulo: UNESP, 2001; GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 2001, e *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo: UNESP, 1996.

das polícias – o que implicou a militarização – destacavam-se as demandas de ordem política e social.

**Quadro 3: Considerações iniciais da *Ley Orgánica de Carabineros de Chile 1927* (extraído de documento original)**

*Fusiona los servicios de policías i carabineros con el nombre de (Carabineros de Chile) N. 2,484. Santiago, 27 de abril de 1927*

*Considerando:*

1. *Que el servicio de orden i seguridad interna de la República se encuentra entregado a las Policías Fiscales, Policías Comunales i Cuerpo de Carabineros;*
2. *Que todas estas fuerzas tienen una misma finalidad cual es la de asegurar el orden de las ciudades, campos i comunas rurales i, en cambio, obedecen a autoridades distintas, tienen organizaciones diversas i están sujetas a disposiciones de distinta índole, con grave perjuicio para la unidad del servicio;*
3. *Que las circunstancias del considerando anterior determinan un servicio deficiente i dificultan la expedición de las ordenes i la cooperación en el desempeño de los distintos funcionarios del orden;*
4. *Que las Policías Comunales han sido, en gran parte, destinadas a servir fines políticos e intereses personales, lo que ha significado la contratación de personal sin competencia o sin las condiciones necesarias para la importante función a que están destinadas;*
5. *Que es condición esencial de este gobierno reforzar el principio de autoridad, lo que implica la necesidad imperiosa de tener agentes de orden público, capacitados moral, física e intelectualmente para el desempeño de sus funciones diarias;*

A militarização esteve imersa em um discurso de busca de eficiência das atividades policiais, em que se destacavam a indisciplina dos corpos policiais e condição de as polícias serem submissas aos interesses de líderes políticos locais. Prieto (1990) e Frühling (1990) destacam os principais pontos da Lei Orgânica de Carabineros, como o primeiro artigo que prescreve: “Carabineros de Chile é uma instituição militar com atuação em todo o território da República, com objetivo de manutenção da segurança, da ordem pública e da vigilância no cumprimento das leis e demais disposições de caráter geral”.

Embora militar, Carabineros foi vinculado ao Ministério do Interior, mas com a possibilidade de, de forma temporária ou eventual, ser colocado à disposição do Ministério da Guerra quando o presidente da República julgasse conveniente. Para consagrar a militarização, Prieto (1990) destaca mais dois pontos da citada lei, sendo: a designação por meio do presidente da República de oficiais das Forças Armadas para formação dos Carabineros e o estabelecimento de foro militar ao pessoal de Carabineros, ficando esses submetidos, em matéria de jurisdição penal, civil e disciplinar, ao Código de Justiça Militar.

A polícia projetada pelo coronel Ibáñez tinha ampla atuação no território nacional, tendo por responsabilidade as funções de vigilância e segurança territorial, da costa interior e do tráfego aéreo nacional e internacional. Além disso, deveria cumprir o serviço de prisões e de

investigações. No tocante à investigação, salienta-se que esses serviços foram reorganizados, dando a eles maior importância a polícia política (VALENZUELA, 1984:438)<sup>75</sup>.

Frühling (1990) observa que os primeiros chefes de Carabineros eram militares e isso se sobressai em artigos publicados na revista institucional de oficiais de Carabineros, em que se definem os traços que devem definir um bom policial. Esses consistem nas principais virtudes militares: disciplina e coragem (FRÜHLING, 1990:83). Nesse sentido, Prieto (1990) salienta que seu primeiro chefe foi o general do Exército Aníbal Parada, que, com excessivo zelo, militarizou a polícia ao extremo, tanto que as antigas denominações foram substituídas por nomes castrenses. O termo “*regimento*”, próprio das instituições castrenses, tomou lugar das conhecidas “*comisariás de policía*”, pois:

En Santiago, por ejemplo, la policía pasó a contar con 5 regimientos o unidades, un grupo de Investigaciones, un grupo de fuerza móvil y un grupo de tránsito. El regimiento N° 1 comprendía las ex comisariás 5°, 9° y 10° del área norte y oriente; el regimiento N° 2 eran las ex comisariás 1°, 3°, 7° y 15° y correspondía al centro de la ciudad; el regimiento N° 3 cubría las ex comisariás 2°, 6°, 11° y 14° del sector poniente y oriente; el regimiento N° 4, las comisariás 4°, 8°, 12° y 13°, en la zona oriente, y el regimiento N° 5, los escuadrones 1° y 2° y subcomisariás rurales (PRIETO, 1990).

Contrário ao processo de militarização da função policial, surgiu um movimento civilista, cujo intuito era por fim ao governo de Ibáñez. O militarismo foi identificado como parte do caráter repressivo do regime político do coronel Ibáñez e Carabineros como a peça chave na estrutura do governo autoritário.

A cogitada eficiência policial, apresentada para criação da polícia militarizada, não se realizou na prática, porque as mudanças institucionais geraram desorientação e desconcertos nos serviços de polícia unificados. Em Santiago, pode se comprovar sem dificuldades um descenso da eficiência dos serviços de vigilância. Isso por motivos óbvios, pois a frente do Corpo de Polícia de Santiago, ou seja, da Polícia que atuava na região desde 1921 e que vinha sendo dirigida por chefes formados na prática diária do serviço, foi colocada a um General do Exército, distinto e cheio de boas intenções, mas desconhecedor das modalidades policiais (PRIETO, 1990). Por

---

<sup>75</sup> A unificação realizada pelo coronel Ibáñez não obteve consenso por parte das polícias, principalmente dos segmentos envolvidos com a função investigativa. Assim, no próprio Carabineros existiam tensões entre os departamentos responsáveis pelos serviços de investigação e de manutenção da ordem. Tais fatos se agravaram e levaram a criação da Policía de Investigaciones de Chile – PDI, em 1932. Transcorrido cerca de 80 anos, ainda hoje perdura o ressentimento de Carabineros por ter perdido a prerrogativa da função de investigação, a qual realiza subsidiariamente nas regiões não atendidas pela PDI.



conta dessas contradições, ressaltaram-se os aspectos repressivos da polícia do coronel Ibáñez, o que, entre outros fatores, levaram a queda dele da presidência da República em 1932.

Com a saída do coronel Ibáñez da presidência da República, a polícia Carabineros passou por transformações substanciais. Em 1932, Carabineros teve suas funções readequadas, deixando de atender precipuamente aos serviços de investigação, de identificação e de controle de passaportes. Para tais funções, foi criada a *Policía de Investigaciones* – PDI, vinculada ao Ministério do Interior e de caráter civil<sup>76</sup>.

Essa separação foi interpretada por Carabineros como uma perseguição política empreendida pelo presidente Arturo Alessandri, a qual foi originada no desejo de castigar sua proximidade com o desposto presidente Ibáñez (FRÜHLING, 1990:85). Nesse contexto, os comandantes de Carabineros ligado ao coronel Ibáñez foram substituídos por outros oficiais militares ou por oficiais oriundos das antigas polícias.

Assim, segundo Prieto (1990), rompia-se a dependência direta de Carabineros com o Exército, sendo que a medida mais expressiva foi a nomeação para Diretor Geral de Carabineros do coronel Manuel Concha Pedregal, que tinha pertencido à polícia de Santiago e se constituiu no primeiro chefe oficial sem antecedentes castrenses.

O movimento civilista no Chile pós-Ibáñez ganhou força, tanto que constituiu milícias próprias, paralelas às instituições de ordem e de segurança. A reação popular e oligárquico-burguesa se dirigiu curiosamente não contra o Exército responsável e sustentáculo da ditadura de Ibáñez, como era lógico de se esperar, mas contra a polícia, contra Carabineros. Assim, praticamente ocorreu a retirada da polícia das ruas da cidade, das tropas do Exército e unidades de bombeiros que patrulhavam as principais áreas de Santiago à noite. Surgindo, portanto, espontaneamente, as primeiras guardas civis amparadas pelas novas autoridades (PRIETO, 1998:08).

Essas guardas civis exigiam a reestruturação de Carabineros, por exemplo, propondo a supressão do foro militar dos policiais, do comando central ou único e o julgamento dos policiais

---

<sup>76</sup> Confira: “Decreto Supremo N° 5.115 del 26 de diciembre de 1932, que la separó de Carabineros y la declaró en reorganización, posteriormente la Ley N° 5.180 del 19 de junio de 1933, que consagró la autonomía administrativa del servicio, estableciendo que los Servicios de Investigaciones, Identificación y Pasaportes eran una sola repartición de carácter civil, dependiente del Ministerio del Interior.” Disponível em: <http://www.policia.cl/>

responsáveis pelos delitos cometidos no país. No entanto, Carabineros era importante para assegurar o êxito político do país, pois a polícia uniformizada constituía, de fato, uma poderosa força armada. Desse modo, as guardas civis que se formaram, como produto das tensões políticas e sociais do período da reação civilista, contaram com apoio do governo civil, mas, ao fim, do próprio Carabineros, que franqueou suas comissárias para que aquelas pudessem se organizar e se armarem (PRIETO, 1990).

A polícia militarizada arquitetada pelo coronel Ibáñez se viu submetida ao poder civil e respondendo exclusivamente ao Ministério do Interior. Nada obstante, Carabineros não perdeu seu *habitus* militar. Como observa Prieto (1990), em que pese a distância que se estabeleceu entre Carabineros e Forças Armadas, especialmente em relação ao Exército, a polícia não escapou da dinâmica que viveram as instituições de defesa no que se refere à influência alemã.

A doutrina do prussianismo não somente foi inoculada pelos chefes militares que dirigiram Carabineros no período de “militarização da polícia” até 1931, mas também se realizou através de uma relação direta da polícia com instrutores alemães (PRIETO, 1990). A militarização da polícia como projeto político sofreu forte golpe com a derrocada do coronel Ibáñez, contudo o espírito militar já estava enraizado na concepção de policiamento de Carabineros. As transformações sociopolíticas ulteriores, em algum grau, atingiram Carabineros, mas não seu *habitus* militar, que permanecia erguido sob os valores da ordem, da pátria e da família. Semelhante à PMESP, Carabineros foi socializando o militarismo no seio de seus integrantes como norma universal e constitutiva da própria instituição policial.

Passado o período de contestação do governo Ibáñez, a polícia Carabineros vai se estruturando como instituição de força necessária para as demandas de ordem e segurança, a despeito do militarismo. Aliás, independente do caráter militar, Carabineros, a partir dos 1940, manteve-se próximo e subordinado ao governo por meio do Ministério do Interior (FRÜHLING, 1990:85).

Nesse processo, aos fins dos anos 1950, Carabineros foi se consolidando como instituição policial. Tal fato coincidiu com a ascensão do General Inspetor Arturo Queirolo Fernández ao comando da polícia uniformizada, em 20 de novembro de 1958. Esse comandante foi precisamente o primeiro Diretor Geral formado integralmente na fileira institucional e

desvinculado completamente do Exército, marcando uma importante mudança geracional na instituição (PRIETO, 1990).

Nesse período, Carabineros experimenta um desenvolvimento institucional com criação de novas repartições que modernizaram a atividade policial. No geral, essas transformações foram caracterizadas pelos elementos: primeiro, uma reorganização interna destinada a alcançar um melhor uso dos recursos e dos meios técnicos; segundo, um acentuamento do discurso oficial que revelava o rol social da instituição; e terceiro, uma especialização no campo de controle e repressão de manifestações públicas (FRÜHLING, 1990:85).

Mesmo tendo um comando geral, diversas atribuições foram alocadas para os chefes de departamentos e serviços e concedidas flexibilidades nos regulamentos da instituição. Destacou-se, ainda, a criação da *Brigada Aeropolicial*, da *Brigada Femenina*, do *Servicio de Investigación de Accidentes de Tránsito* e da *Asesoría Técnica* (PRIETO, 1990; FRÜHLING, 1990).

Um fator importante para instituição nessa época foi a construção de um papel social desempenhado pela polícia. Dessa forma, a Diretoria Geral de Carabineros sustentava que medidas puramente coercitivas geravam mal-estar e animosidades na população, terminando por serem contraproducentes. Para contornar isso, Carabineros desenvolveu, como parte de suas tarefas, o cuidado de crianças em situação de risco e incorporou as campanhas de alfabetização realizadas pelos governos de Alessandri e Frei (FRÜHLING, 1990:86).

O discurso dessa instituição policial passou a ressaltar o seu valor para constituição do país, pois argumentava que a trajetória da polícia uniformizada se entroncava com a atividade de uma nação emergente, a qual requer ordem e segurança dentro do país e da proteção de suas fronteiras.<sup>77</sup> Por meio de artigos oficiais produzidos na revista institucional, os papéis social e político de Carabineros foram sendo sublimados no interior da corporação.

Aos olhos da instituição Carabineros, ela havia passado a ser o “verdadeiro sistema nervoso do Estado” e gerava o “legítimo e insubstituível contato entre o governo democraticamente eleito e o povo soberano que o levou ao poder” (FRÜHLING, 1990:86). Esse discurso valorativo da instituição não era adverso ao enredo militarista, pelo contrário, era parte fundante na medida em que o soldado se situava como um tipo ideal de cidadão. A figura do

---

<sup>77</sup> Vide: *Carabineros en la historia de Chile - 84 años de vida institucional*. Diario la Tribuna 2.0, 27/04/2011. Disponível em: <[http://www.diariolatribuna.cl/noticias.php?p\\_id=32439](http://www.diariolatribuna.cl/noticias.php?p_id=32439)>. Acessado em 10 de janeiro de 2013

soldado-cidadão (ROUQUIÉ, 1984:117) tinha maior envergadura com o policial militar, visto que este passava por um recrutamento voluntário, isto é, uma adesão própria aos valores patrióticos e nacionalistas, distintos do militar das Forças Armadas, que era obrigatório.

O processo de estruturação de Carabineros chega ao fim na década de 1950, com uma polícia militarizada, mas afastada da sombra castrense. Assim, em 1960, é promulgada uma nova Lei Orgânica para instituição, derogando o decreto fundacional de 1927.

Esta nueva normativa dio cuenta del desarrollo alcanzado por la institución policial, señalando claramente sus funciones, su ordenamiento interno, su dependencia política dentro del Estado y, lo más trascendental, eliminando el carácter militar del organismo. El artículo primero señaló que "la vigilancia y el mantenimiento de la seguridad y el orden en todo el territorio de la República estará a cargo de Carabineros de Chile, como asimismo el cumplimiento de las demás funciones que le encomiendan las leyes y reglamentos". Según el artículo segundo, quedó eliminada la disposición por la cual Carabineros podía ser puesto transitoriamente a las órdenes del Ministerio de Guerra o Defensa: "Carabineros de Chile dependerá directamente del Ministerio del Interior (PRIETO, 1990).

No entanto, as ações sociais desenvolvidas por Carabineros em meados do século XX, com a finalidade de modificar a imagem da instituição, não foram suficientes para aplacar os desgastes decorrentes da função precípua da instituição: a manutenção da ordem. A instabilidade política, em que se ressaltavam as agitações e movimentos públicos, exigia o controle policial. Assim, o discurso público que elevava o papel social da polícia se mostrou contraditório, pois, de fato, Carabineros foi adquirindo um perfil cada vez mais focado no controle de manifestações públicas, tanto que, em 1963, foi criado o *Grupo Móvil*, uma unidade especializada na luta contra manifestantes (FRÜHLING, 1990:86; PRIETO, 1990).

Pela relevância que Carabineros foi ostentando na configuração e sustentação dos governos chilenos, a cada mudança política, aquela polícia passava por adaptações, ampliando ou reduzindo suas funções. Com a chegada do socialista Salvador Allende à presidência da República, uma das primeiras medidas exigidas foi a extinção do *Grupo Móvil del Carabineros*. Isso não significou que Allende fosse alijar Carabineros da cena política. Ao contrário, ele prestou grande atenção à instituição, pois sabia que esta contava com relevante poder de fogo e que poderia ajudar a dissuadir uma intervenção militar.

Por conta disso, ao formar um gabinete militar com a finalidade de impedir uma quebra constitucional em 1973, Allende incluiu no corpo de ministros o Diretor Geral de Carabineros, o

que foi uma situação insólita no contexto latino-americano e que elevou o status dessa polícia a uma posição similar das Forças Armadas (FRÜHLING, 1990:87).

Nas décadas de 1960 e 1970, as tensões sociopolíticas continuavam a varrer diversos países latino-americanos, sendo que o temor ao comunismo era difundido massiva e ideologicamente. No Chile, o único país da América Latina a eleger pelo voto popular um governo socialista, as estruturas oligárquicas tremiam diante das possíveis transformações sociais, econômicas e políticas.

Nesse contexto, Frühling (1990) afirma que Carabineros ficou em uma situação delicada, porque sua dependência do governo de Allende o obrigava a enfrentar as críticas dos setores conservadores e o condenava à inação diante certas ocupações de terrenos ou fábricas, efetuadas por partidários do governo. O dilema enfrentado por Carabineros nessa época foi: estar excessivamente subordinado a um presidente que sofria forte oposição interna e, ao mesmo tempo, ter de acatar sua lógica doutrinal, que o obrigava a obedecer ao governo constitucional.

Em 11 de setembro de 1973, o governo de Allende cai baixo um golpe militar. Os principais comandantes de Carabineros não se curvaram ao governo golpista, porque, por pregarem a estrita obediência ao ordenamento constitucional, para eles o golpe de Estado não fazia parte das ações da força policial. Mesmo assim, após o golpe, foi instituída uma junta militar de governo, composta pelos comandantes chefes das Forças Armadas e de Carabineros.

Da mesma forma que Allende tinha prefigurado Carabineros como instituição relevante para o equilíbrio político, concedendo ao comandante da polícia assento no gabinete militar, o governo militar reconheceu o peso de Carabineros, colocando-o como integrante da junta de governo. Dessa forma, o Diretor Geral de Carabineros adquiriu status, ao menos formalmente, similar ao dos comandantes dos distintos ramos das Forças Armadas (FRÜHLING, 1990:88).

Sob o regime militar, Carabineros experimentou profundas transformações. A primeira está envolta no novo *status* institucional, já que a corporação passou a fazer parte da junta de governo. Conforme Prieto (1990), esse período foi marcado pelo reforço da militarização das polícias. Destaca-se que as polícias existentes, inclusive a polícia civil PDI, em 1974, por meio do decreto lei 444, foram submetidas às Forças Armadas, sendo que passaram a depender do Ministério da Defesa e obtendo o *status* militar e foro castrense.

Para Frühling (1990), as principais mudanças em Carabineros a partir disso foram: primeiro, a organização policial usufruiu de maior autonomia frente aos ministérios propriamente políticos, o que reforçou as características militares da instituição; segundo, a instituição foi permeada pelo mesmo processo de ideologização que passou as Forças Armadas, sendo este movido pela ênfase na manutenção impositiva da ordem pública e hostilidade ao partido comunista e aos partidos de esquerda; e terceiro, ao fim do governo militar, a instituição passou a contar com prerrogativas que lhe outorgavam uma influência nas instituições de Estado, que não possuíam anteriormente.

A militarização de Carabineros encontra no governo militar seu ponto fulcral. Em termos institucionais, organizacionais, culturais, e, inclusive, operacionais, Carabineros se assemelhava às forças castrenses. Nas ruas, nas praças, nas universidades, nos lares, enfim, onde quer que estivesse o perigo à ordem outorgada pelo governo repressor, Carabineros era o primeiro agente do Estado a exigir o cumprimento por “*la razón o la fuerza*”.

Como argumenta Giddnes (2008), em governos autoritários, há pouca diferença entre o Exército e as polícias, logo Carabineros se confundia com os militares. A mudança política decorrente do golpe de Estado de 1973 favoreceu e fortaleceu o *habitus* de Carabineros. Ademais, a participação na junta militar, mesmo que em uma condição de agregada, estreitou os laços entre os comandantes das Forças Armadas e de Carabineros, o que se estendeu para o restante da organização policial, através da hierarquia e das formações dos policiais.

Pode-se dizer que, nessas condições, efetuou-se uma forte interiorização dos valores e dos modelos de conduta militares, os quais, segundo Rouquié (1984), pela força da socialização ou ressocialização específica dispensada pelas instituições, aumentou não apenas o espírito de corporação nos quadros, mas também o seu sentimento de pertencer ao ramo militar do Estado.

Para Carabineros, a participação na junta militar significou o seu efetivo coroamento como uma instituição militarizada, o que foi defendido pelo então Diretor Geral de Carabineros, César Mendonza Durán, nomeado pelo governo autoritário, como medida de independência política e desenvolvimento institucional.

Carabineros de Chile ha dejado de ser mero ejecutor de disposiciones gubernativas. Ya no es sólo mudo testigo de aciertos y errores de gobiernos políticos. Hoy, Carabineros de Chile es actor y decisivo colaborador de las tareas de gobierno [...] Es en procura de este mejor porvenir (para el país) que Carabineros de Chile, superada la etapa más crítica en su historia, por decisión de la Junta de Gobierno, que sólo tiene en vista los superiores intereses de la nación, se

incorpora al Ministerio de Defensa Nacional, como su cuarta arma. Deja, en consecuencia, el ámbito político a que lo sometía su dependencia del Ministerio del Interior, para incursionar en uno exclusivamente técnico profesional<sup>78</sup>.

A ditadura militar, corporificada no general do Exército Augusto Pinochet, reconheceu *status* militar de Carabineros, pois isso não era somente conveniente, mas necessário. Afinal, era essencial para o governo repressor contar com uma força policial disciplinada e pronta para enfrentar as manifestações civis e impor a ordem. Desse modo, Carabineros serviu ao ordenamento estabelecido pelo governo autoritário, não sem perdas na imagem da instituição, contudo, decerto, com o reforço do seu *habitus* militar.

\*\*\*

---

<sup>78</sup> Discurso do Diretor Geral de Carabineros César Mendonza Durán citado por Prieto (1990).

## CAPÍTULO 4

### Entre a Ordem Militar e a Função Policial

Bayley (1975) observa que o caráter da atividade de polícia está ligado às experiências históricas durante sua época formativa. Nesse sentido, as primeiras polícias militarizadas ou gendarmes do Brasil e do Chile foram fortemente influenciadas pela ideologização militarista dos séculos XIX e XX, a qual foi decorrência de um amplo processo, que concebia a modernização do Exército como símbolo de progresso e de construção do Estado (ROUQUIÉ, 1984:91). A relação das polícias do Brasil e do Chile com as instituições castrenses oscilaram no transcorrer dos seus processos formativos.

Geralmente, nas primeiras gerações das policiais latino-americanas aqui estudadas, em meados do século XIX e início do XX, o militarismo foi inserido como mecanismo de modernização, profissionalização, doutrinação ou conveniência política. A analogia militar, particularmente com o Exército, era o meio de renovar as instituições policiais. Em alguns casos, como no Chile ao fim do século XIX, ocorreu a expressiva militarização do policiamento, em que o Exército realizou a própria função policial. Em outro momento, as forças policiais militarizadas já estavam estruturadas e contavam com corpos de oficiais e praças próprios, isso a partir dos anos 1930.

No caso do Brasil, do governo de Getúlio Vargas em diante, ocorreu um processo de retração da autonomia das polícias militarizadas estaduais, que passaram a depender mais do controle do Exército. De toda forma, o processo paradoxal, de mais ou menos interferência das Forças Armadas no policiamento interno e nas organizações policiais, acabou por moldar o *habitus* militar das polícias brasileira e chilena, o que correspondeu à consolidação da militarização dessas organizações. Por conta disso, as ingerências políticas e dos militares interferiram no grau de militarização das polícias gendârmicas, mas não na essência do militarismo que foi implantado nelas.

Com os treinamentos, os ordenamentos, os disciplinamentos e os fardamentos militares, enfim, os ritos transpassados pelas missões alemãs e francesas, respectivamente para Carabineros e Força Pública paulista (a partir de 1967 foi nominada PMESP), essas forças policiais já militarizadas na forma, adquiriram a militarização na essência. No entanto, há particularidades



nos casos de militarização das citadas polícias, as quais estão além do aspecto de refinamento do policiamento, pois representam luta de poder entre elites civis e militares.

No caso de São Paulo, observou-se que a Missão Francesa (1906-1914) foi designada para uma polícia estadual, inclusive antecedendo à formação do Exército brasileiro, o que ocorreu somente a partir de 1919 (DALLARI, 1977). O objetivo era formar a Força Pública paulista nos mais rigorosos procedimentos militares, dando a essa o *status* e os conhecimentos de um Exército. Esse processo decorreu de uma estratégia política da oligarquia paulista, que pretendia se fortalecer para enfrentar os reveses da política nacional. Dessa maneira, a inicial militarização da Força Pública paulista lhe afastou das Forças Armadas brasileiras, comandadas pela União. Os militares não tinham ingerência direta na estrutura policial militarizada engendrada pelo governo estadual.

Como observa Fernandes (1974), essa militarização da força policial foi conduzida pela elite civil paulista da época. A incursão dos militares das Forças Armadas nas polícias militarizadas, especialmente na Força Pública paulista, ocorreu no Estado Novo, implantado por Getúlio Vargas. O interventor federal nomeado pelo presidente, Cardoso de Mello, em 26 de novembro de 1937, determinou que se aplicasse à Força Pública do Estado de São Paulo o regulamento disciplinar do Exército e, no dia 29 de novembro, decretou a subordinação direta da Força ao interventor federal.

Nesse novo contexto, a Força Pública paulista passou a atuar como força auxiliar do governo federal, para impedir e reprimir os movimentos contra a ditadura varguista (DALLARI, 1977:70). Observa-se, portanto, que a Força Pública foi militarizada não em um movimento de avanço das Forças Armadas nas funções de policiamento, e sim em decorrência de transformações sociopolíticas, em processo que partiu das elites civis paulistas. Todavia, como foi visto anteriormente, a Força Pública paulista foi se alinhando às demais polícias militarizadas do país e convergindo para as normatizações oriundas do governo federal.

A militarização da polícia no Chile, em um primeiro momento, foi orientada por setores do Exército. No fim do século XIX e início do XX, a presença de forças militares realizando a função de policiamento foi colocada pelos segmentos oligárquicos como necessária para conter o bandoleirismo, os movimentos grevistas, as conturbações à ordem.

O *Cuerpo de Carabineros*, que exerceu essa tarefa, não era ainda uma polícia, mas um ramo do Exército, posto nas ruas e nos campos para atuar como polícia. A modernização do Exército chileno, ocorrida com a Missão Alemã (1885-1918), não foi aplicada diretamente à força policial, e sim ao ramo do Exército, isto é, ao Regimento de Carabineros que exercia a função de policiamento. Esse processo foi denominado por Prieto (1990) como militarização do policiamento.

Somente com a unificação das polícias sob o corpo militar de Carabineros de Chile, fato ocorrido no primeiro governo do coronel Ibáñez (1927-1931), foi que a estrutura policial passou a ser militarizada. Dessa forma, o militarismo se consolida no policiamento em um evento externo às polícias chilenas. A ingerência dos militares do Exército na formação da polícia militarizada chilena, Carabineros, foi direta nos primeiros anos da instituição.

O afastamento de Carabineros do Exército chileno foi gradativo, entre os anos 1940 e 1950. O *status* militar de Carabineros de Chile acabou servindo como estratégia do governo para ter uma força militarizada que pudesse, inclusive, insurgir-se contra as Forças Armadas. Portales (1982:19) observa que a polícia militarizada, encarregada da ordem pública interna – com dependência hierárquica ao Presidente da República por meio do Ministério do Interior – atuaria como um contrapeso às Forças Armadas.

O processo de militarização das polícias do Brasil e do Chile, no umbral do século XX, teve influências de segmentos das Forças Armadas, sobretudo do Exército. Isso, no entanto, esteve mais no aspecto da organização e formação das instituições, em especial pela presença das missões militares estrangeiras. O fortalecimento de corporações policiais militarizadas poderia sinalizar rebaixamento do poderio das Forças Armadas, logo para essas instituições a militarização deveria ser conduzida ou controlada por oficiais da caserna, não por civis.

A despeito da mimetização, ou até mesmo, de laços históricos no processo formativo com as Forças Armadas, as instituições Força Pública de São Paulo e Carabineros do Chile foram planejadas conforme interesses civilistas. No Brasil, a Força Pública paulista significou o empoderamento bélico do governo estadual, o que se contrapôs às Forças Armadas, vinculadas ao governo federal.

O pequeno-exército paulista, como ficou conhecida a Força Pública, nos anos 1920, chegou a ter condições de rivalizar com as tropas federais e entrou em confronto com elas na Revolução Constitucionalista de 1932. No Chile, Carabineros, independente da consanguinidade com as Forças Armadas, foi desenvolvido como uma força paralela e exclusivamente obediente ao presidente da República. O próprio coronel Ibáñez, em sua primeira passagem pela presidência, não pode ser classificado como um governo militar. Conforme Varas (1982:60), a industrialização realizada por Ibáñez acabou deixando de lado as Forças Armadas, pois essas, naquele momento, limitavam as intenções do governo em alcançar níveis superiores de redistribuição do orçamento nacional para os setores ligados às atividades industriais.

A comparação entre Força Pública (PMESP depois de 1970) e Carabineros revela outras coincidências. Da mesma forma que Rosemberg (2010) não classifica a Força Pública paulista em uma linha de tempo histórica com as outras estruturas policiais dos séculos XVIII e XIX (considerando que aquela polícia somente surgiu no início do século XX), Carabineros de Chile, criado em 1927, não pode ser ligado ao passado histórico de outras instituições policiais chilenas dos séculos anteriores.

Para valorizar sua trajetória institucional, as polícias brasileira e chilena analisadas pretendem construir suas histórias com fatos imemoriais e relevantes para formação da nação, por exemplo, batalhas, conquistas de territórios, missões no exterior, feitos heroicos. Por isso, elas têm relacionado suas instituições a outras organizações de lei e ordem dos séculos XVIII e XIX. Entretanto, as trajetórias longitudinais demonstram o exercício da função policial, não das organizações policiais, que foram transmudadas várias vezes até o século XX.

Somente a partir do início desse século, foi que polícias aqui analisadas passaram a ter estruturas consolidadas e não tão sujeita aos reveses políticos. Dessa maneira, a polícia militarizada em São Paulo inicia-se como a Força Pública paulista, reorganizada em 1901, que recebeu a instrução da Missão Francesa, entre 1906 e 1914, e, posteriormente, durante a ditadura militar (1964-1985), foi nominada Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP. Apesar da mudança de nomenclatura e de funções, essa força policial se trata da mesma instituição.

Por sua vez, considera-se Carabineros de Chile a partir de 1927, quando ocorreu a fusão entre o Regimento de Carabineros do Exército e outras forças policiais civis. É justamente nessas

organizações policiais, PMESP e Carabineros, que a militarização do tipo *gendarmérie* foi instituída como modelo, não apenas para eficiência dos procedimentos de policiamento, mas para atender interesses de setores das elites políticas.

Foi com a Força Pública (e PMESP, depois de 1970) e Carabineros de Chile que se pôde observar a diferenciação orgânica das instituições policiais no Brasil (considerando o caso do estado de São Paulo) e no Chile, o que é identificado por Loubet de Bayle (1998) como um momento em que o exercício da função policial pertence a uma instituição policial específica, a qual adquire autonomia frente às demais estruturas administrativas, em particular à administração da justiça ou militar.

Nos dois países, esse processo de diferenciação foi confuso, pois em ambos têm coexistido polícias militares e civis, mas não se pode negar que essas instituições têm buscado consolidar suas funções, diferenciando-se da justiça e dos militares. Mesmo as polícias militarizadas se colocam como instituições distintas das Forças Armadas, visto que, se representassem a mesma coisa, não faria sentido existir.

Nesses países, no início do século XX, a função policial já era reivindicada por organizações policiais, a despeito das interferências militares. Em outras palavras, fatos políticos diversos influíram nas polícias militarizadas brasileira e chilena – o que levou a *instrumentalização* dessas forças em uma espécie de politização do policiamento, voltado a interesses de ordem da classe política.

O papel essencial dessas corporações, de serem as organizações responsáveis por assegurar certos números de aspectos da regulamentação social interna, tendo por meios o uso eventual do recurso à força material<sup>79</sup>, não foi transmutado. Ao contrário, governos autoritários e democráticos, no Brasil e no Chile, visualizaram, respectivamente, na Força Pública/PMESP e em Carabineros atores relevantes para condução da função governativa.

A trajetória de PMESP e Carabineros colocou seus agentes entre os campos militar e policial – entre soldados e policiais – o que tem consequências para o desenvolvimento do trabalho policial até o presente. Seguindo os procedimentos militares, ambas as polícias

---

<sup>79</sup> Loubet del Bayle (1988), vide também Brodeur (1994), Monet (2001), Bayley (1971, 1979, 1994, 2001a, 2001b), Monjard (2003)

uniformizadas acolheram os valores organizacionais e culturais que privilegiam a constituição piramidal e da centralidade do comando.

Para implantar a pedra angular do militarismo – hierarquia e disciplina, PMESP e Carabineros, desde suas primeiras formações no início do século XX, dissociaram as carreiras de comando das de execução. Para os oficiais, a profissionalização veio com formação nas letras e nas leis, ou seja, com o bacharelismo; para os praças, ela significou adestramento e devoção aos regulamentos. Esse fato foi observado por Rouquié (1984) na profissionalização das Forças Armadas latino-americanas dos séculos XIX e XX, em que se sobressaiu a importância da formação do caráter para os oficiais e do “treinamento militar” para a tropa, o que se traduziu em um abismo entre essa mesma tropa (os homens) e o comando (os chefes).

Já foi observado em sessões anteriores que, até início do século XX, o recrutamento para as polícias militarizadas brasileira e chilena não era fácil, pois se tratava de uma operação voluntária, diferente do serviço militar obrigatório, imposto em diversos países latino-americanos no alvorecer do século XX (Chile, 1900; Peru e Argentina, 1901; Brasil, 1916)<sup>80</sup>. Poucos homens se dispunham voluntariamente ao trabalho policial militarizado, geralmente com remuneração baixa, submetido a péssimas condições de trabalho e aos rigores da caserna.

Para contornar essa situação, o militarismo nas polícias, desde o século XIX, representou um estratagema de valorar uma função pouco prestigiada. Os valores militares de patriotismo, civismo, heroísmo, disciplina foram transpassados às polícias como meio de enobrecer a degradingolada função policial, algo que, no Brasil e no Chile, foi feito pelas missões militares estrangeiras e dos processos de especialização posteriores.

Como trata Rosenberg (2010) ao analisar a história da polícia paulista no século XIX, raciocínio que pode ser também estendido à polícia chilena, aos policiais, caberiam personificar o papel de verdadeiros batedores que anunciavam a presença do Estado, ou seja, as forças policiais, principalmente sua vertente administrativa (os oficiais), deveriam se postar como agentes de ordem ideal. Nesse sentido, o *status* militar também foi usado nas polícias brasileira e chilena para atrair indivíduos das classes médias ou abastadas para o oficialato e para dar certa estabilidade aos praças.

---

<sup>80</sup> Rouquié (1984).

A distribuição do poder nas polícias brasileira e chilena tem seguido padrões análogos aos da constituição das organizações castrenses desde suas primeiras formações. A seleção dos oficiais para comandar as polícias militarizadas, em um momento inicial, foi feita com os oficiais do Exército, mas, já nos anos 1930 e 1940, essas polícias contavam com escolas para formação do oficialato. No caso brasileiro, até 1925, os oficiais tinham de ser integrantes da própria Força, ou seja, praças e inferiores, mas isso restringia a capacidade da instituição de atrair indivíduos das classes abastadas para seu quadro<sup>81</sup>.

Se permanecesse assim, como afirma Fernandes (1973), essa polícia ficaria popularizada, ou seja, ocupada por indivíduos das camadas mais baixas da estrutura social. Com efeito, a postulação para oficialato foi aberta para a população em geral com a finalidade de atrair a parcela letrada e das camadas sociais médias. A formação intelectual foi exigida já nos primeiros anos da Missão Francesa (1906-1914), com a criação do Curso Geral e Literário, dividindo a formação de oficiais e praças. Em 1910, foi criado o Curso de Instrução Geral ou Literário e Científico, que se preocupava com um tipo de instrução acadêmico-científica semelhante aos dos cursos ginásial e colegial (FERNANDES, 1973:179).

No Chile, em 1927, quando da criação de Carabineros, foi constituída a *Escuela de Carabineros*, que se dividiu nos cursos de aspirante a oficiais de guerra e de administração. O artigo terceiro do regulamento da *Escuela* confirmava o caráter militar da instituição ao considerá-la, para efeitos práticos, como um regimento, assim “o regime da Escola é o internato e sua índole, militar; portanto, se fundamentará nas leis e regulamentos que regem o Exército” (PRIETO, 1990). Posteriormente, em 1939, foi criado o *Instituto Superior de Carabineros*, tendo os primeiros oficiais formandos em 1941. Esse instituto era distinto da *Escuela de Carabineros*, que agregava a formação do oficialato e dos policiaes.

Gradativamente, a diferenciação entre oficiais e suboficiais foi sendo estabelecida como requisito de especialização e profissionalização das próprias corporações policiais militarizadas. Dessa forma, foram erigidas barreiras entre oficiais e suboficiais da PMESP e Carabineros, constituindo, de um lado, as elites policiais, e, de outro, as massas. Na verdade, essa divisão criou

---

<sup>81</sup> Decreto Nº 3.898-A, de 11 de agosto de 1925. Sobre a história dos cursos de oficiais da Força Pública paulista vide: Academia do Barro Branco: ALMEIDA, Ênio Antônio. *A História Da Criação e Implantação da Escola de Formação dos Oficiais da Força Pública Paulista na República*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UNICAMP, 2009.

de lado e acima, o comando responsável pela direção, gerência, administração e controle; de outro lado e abaixo, a carreira policial, ou seja, o agente responsável pelo patrulhamento, atendimento das ocorrências, encontro com a população civil, enfim, o policiamento.

Diferente do oficialato das Forças Armadas brasileiras e chilena, que tiveram passagens pelo campo político em momento diversos da história desses países, os oficiais das polícias militarizadas adotaram o discurso do estrito cumprimento às ordens legais e ao governo constituído. Assim, o controle das polícias militarizadas, outrora subversivas, indisciplinadas ou motivada por interesses das elites políticas locais, foi sendo construído a partir do ciclo dos oficiais.

Mesmo não exercendo ativismo político, os oficiais das polícias militarizadas dependiam de indicações políticas ou personalistas para obtenção das promoções e dos prestigiados postos de serviço, diante disso, a tendência deles foi se adequar ao quadro político de cada época. Essa situação não mudou com as transformações dos regimes políticos, ao contrário, elas foram sendo preservadas ou reforçadas. Isso tem gerado contradições nas instituições policiais militarizadas brasileiras e chilena, sendo a principal delas a ritualização do militarismo, gerando *esprit de corps* no meio dos oficiais, enquanto no âmbito dos praças, geralmente tolhidos do jogo político da polícias, ele foi procedimento de doutrinação.

A hierarquia construída nas polícias militarizadas, por meio dos regulamentos, dos códigos e das exigências exemplares de comportamento, pretendia obter disciplina semelhante à das Forças Armadas. Dessa forma, as doutrinas das polícias militarizadas foram feita em um sentido de criar unidade institucional, sendo essa personalizada no corpo dos oficiais, assim como ocorre com as Forças Armadas. Portanto, para aqueles a quem competia a nobre missão de guiar soldados-policiais sob o condão da hierarquia e disciplina à terra prometida do militarismo.

Tal fato ficou expresso nos Artigos 4º e 5º, da *Ley Organica de Carabineros de Chile* de 1960, os quais prescreviam que a *Escuela de Carabineros* estaria destinada à formação dos oficiais e à instrução do pessoal da tropa e o *Instituto Superior* teria a finalidade exclusiva de aperfeiçoar os oficiais. Na Força Pública de São Paulo, as legislações iniciais<sup>82</sup> diziam que, aos

---

<sup>82</sup> Vide: Lei n. 491, de 29 de dezembro de 1896; Decreto n. 348 de 6 de abril de 1896, Lei n. 776, de 25 de julho de 1901; Lei n. 958, de 28 de setembro de 1905; Lei n. 1.022, de 13 de novembro de 1906.

comandantes dos corpos, competiam, além das promoções de inferiores a cabos, “tratar os seus subordinados de modo que eles o tenham por seu amigo e protetor, sendo inflexível em conservar a disciplina, castigando os criminosos, como vigilante e cuidadoso em premiar os beneméritos”. Enfim, cabia-lhes conciliar o que era praticamente inconciliável. Unir o que foi desunido, enfim, dar espírito de corpo, unidade grupal, aos subgrupos arbitrariamente instituídos (FERNANDES, 1973:197). Como argumenta Fernandes (1973), geralmente a situação hierarquicamente superior dos oficiais é determinante em seu *status* também no que diz respeito a sua posição de “militar exemplo”, daí se propor como vigilante da conduta militar de seus subordinados.

As experiências históricas distintas nas fases formativas da PMESP e de Carabineros convergiram para que elas pudessem ser classificadas como polícias gendârmicas. Todavia, foi sob o período dos governos militares do Brasil (1964-1985) e do Chile (1973-1990) que as coalescências entre elas se tornaram mais evidentes.

Com as ditaduras militares, essas polícias militarizadas foram aproximadas das Forças Armadas. Basicamente essas polícias e suas funções foram consideradas importantes para a doutrina de Segurança Nacional, logo foram vinculadas às estruturas de Defesa ou Guerra e submetidas à expressiva ideologização militar.

Como salienta Stepan (1971), as milícias – polícias militares brasileiras, por exemplo, PMESP – em 1967 passaram a ser fiscalizadas diretamente pelo Exército, além de serem consideradas como “forças de reserva do Exército”, fato herdado da carta política de 1934. Carabineros de Chile, a partir de 1974, passou estar vinculado ao ministério da Defesa, sendo, inclusive considerado com uma espécie de quarta arma, em virtude da peculiar situação de ter participado da junta militar que esteve no comando do regime ditatorial.

As ditaduras militares do Brasil e Chile reforçaram o *status* militar dos corpos policiais, por meio do estabelecimento das formas de organização, controle e comportamento. Outra força militarizada, ou seja, as polícias militares, em um governo militar, era vista como um perigo eminente. O velho adágio chinês que recomenda atenção especial aos inimigos, mantendo-os por perto, foi acolhido pelos governos militares do Brasil e do Chile no tocante às polícias.

Embora fosse inviável uma *autonomização* das polícias militarizadas, visto que estavam amarradas legalmente aos regulamentos das Forças Armadas, caso elas fossem cooptadas por



grupos opositores ou desertassem das fileiras dos governos repressores, isso significaria um poder de fogo considerável. O controle da polícia foi parte fundante dos governos militares. Assim, no Brasil, as polícias militarizadas eram controladas pelo Exército e subservientes aos interventores estaduais. No Chile, estavam diretamente sob a tutela do Ministério da Defesa Nacional, segundo Art. 90, inciso 4º da Carta Constitucional de 1980. Tais fatos têm gerado consequências negativas para PMESP e Carabineros pós-período autoritário, visto que essas organizações policiais notadamente são identificadas como heranças de um passado repressor.

A estruturação de uma identidade propriamente militar da PMESP e de Carabineros é algo buscado por essas polícias, a despeito da proveniência das Forças Armadas ou, pelo menos, das doutrinas castrenses. Os desenvolvimentos daquelas polícias, durante os processos históricos e as mudanças sociopolíticas do Brasil e do Chile, não implicou afastamento do *habitus* militar. No quesito da identidade, tem-se que ela não é somente uma herança do passado, mas também uma visão de futuro. É um projeto a se construir (LARRAIN, 2001:259).

A identidade militar impressa no ardor da formação das primitivas polícias profissionalizadas do Brasil e do Chile, entre os últimos anos do século XIX e iniciais do XX, foi sendo projetada para outras gerações de policiais como essencial para existência delas. Essas polícias militarizadas têm estruturado nos seus arranjos um *habitus* militar. Observa-se que, segundo Peter (2010:27), o *habitus* constitui não apenas um sistema *mental* de produção e categorização cognitiva, ética, estética e afetiva da conduta e dos significados objetivados em instituições e produtos culturais, mas também maneira indissolivelmente articulada, um conjunto de *estados habituais e técnicas de corpo*. Com efeito, da formação à ação o policial da PMESP ou de Carabineros, há *estados habituais e técnicas de corpo*, que o distingue do militar das Forças Armadas ou do policial civil.

O processo de militarização das polícias do Brasil e Chile analisado até aqui mostra que PMESP e Carabineros adotaram o *habitus* militar como constitutivo de suas organizações. Sob influências das transformações sociopolíticas – especialmente nos governos autoritários latino-americanos, que valorizaram a ideologia militar, ou sob a crença no militarismo por parte das elites civis e das próprias polícias, o *habitus* militar foi sendo socializado, institucionalizado e ritualizado pela PMESP e Carabineros.

Os integrantes da PMESP ou de Carabineros foram formados no início do século XX como soldados, mas posteriormente tiveram que ser policiais. Entre a ordem militar e a função policial, surgiu a polícia militarizada ou gendármica no Brasil e no Chile, a qual não é nenhum ser paleontológico ou anacronismo na história das polícias, mas a síntese de forças políticas antagônicas, de processos de estruturação das polícias e de reveses da ideologia militar, em uma figura que tem pretendido encarnar e reificar a lei e a ordem como nenhuma outra.

A organização e a formação militarizada da PMESP e Carabineros oscilaram entre graus de maior ou menor militarização, de acordo com as concepções políticas da época. Em momentos nos quais se observou a militarização da política, o que foi notório nos governos autoritários do Brasil (1964-1985) e Chile (1973-1990), as polícias receberam maior ideologização militar. Em períodos democráticos de ambos os países, sobretudo a partir dos anos 1990, a militarização da polícia, por conseguinte do policiamento e da segurança pública, é tergiversa, ou seja, transita entre processos de recuo e adianto do modelo militar (DAMMERT e BAILEY, 2007; ZAVERUCHA, 2008).

Independente da orientação política, o trato das polícias militarizadas geralmente foi estatuído por meio de regulamentos, disciplinas e hierarquias. Isso serviu para reforçar o *habitus* militar dessas instituições policiais, que defendem o modelo gendármico como próprio das polícias desenvolvidas, eficientes e profissionalizadas. É de se esperar que a forma militar de PMESP ou Carabineros se transpareça em um comportamento militarizado da instituição. Nesse contexto, vale observar que, segundo Bourdieu (2004), o *habitus* não é uma estrutura estanque, mas com variações.

O *habitus*, como sistema de disposições para a prática, é um fundamento objetivo de condutas regulares, logo, da regularidade das condutas, e, se é possível prever as práticas (neste caso, a sanção associada a uma determinada transgressão), é porque o *habitus* faz com que os agentes que o possuem comportem-se de uma determinada maneira em determinadas circunstâncias. Dito isto, essa tendência para agir de uma maneira regular - que, estando seu princípio explicitamente constituído, pode servir de base para uma previsão (o equivalente científico das antecipações práticas da experiência cotidiana) não se origina em uma regra ou em uma lei explícita. É por isso que as condutas geradas pelo *habitus* não têm a bela regularidade das condutas deduzidas de um princípio legislativo: o *habitus está intimamente ligado com o fluido e o vago*. Espontaneidade geradora que se afirma no confronto improvisado com situações constantemente renovadas, ele obedece a uma *lógica prática*, a lógica do fluido, do mais-ou-menos, que define a relação cotidiana com o mundo (BOUDIEU, 2004:98).

É sob o binômio disciplina e hierarquia que se ergueu PMESP e Carabineros. Contudo, seus trabalhos têm sido notadamente de natureza civil, sobretudo a partir dos processos de

democratização dos anos 1980 e 1990 em diante, em que se observou a transição das doutrinas de Segurança Nacional para Segurança Pública<sup>83</sup>. Nesse sentido, o *habitus* militar das polícias militarizadas comporta adaptações, que se expressam em um caráter dúbio do trabalho policial entre os campos militar e civil. Esse paradoxo tem gerado conflitos para exercício da função policial no Brasil e no Chile, principalmente no período democrático. Especificamente para o caso brasileiro, Muniz (1999, 2001) identificou uma crise de identidade das polícias militares, a qual, em suma, representa a contradição entre a formação militarizada e o serviço policial.

No caso do Chile, observei que Carabineros não vivencia tal crise de identidade, pois há escassos questionamentos sobre a estrutura militarizada da instituição, embora haja críticas às suas ações repressivas para com sociedade civil e insatisfação dos praças e suboficiais nos mecanismos de distribuição de poder dentro da instituição. No entanto, isso não impede que a forma dessa organização policial seja assimilada como uma herança do regime militar (FUENTES, 2011, 2004; PRIETO, 1990; POLOMER, 2005).

Sob os regimes militares, na PMESP e Carabineros, a militarização foi extremada, não se limitando à organização, alcançando até ações policiais. A distinção entre o Exército e as polícias uniformizadas foi estreitada com a finalidade de que as polícias agissem conforme os preceitos dos governos militares. Já com o regime democrático, gradativamente PMESP e Carabineros têm se afastado das Forças Armadas. Com a democratização, a diferenciação entre as funções militares e policiais foram reveladas, sendo que há incompatibilidade entre a instrução militar e a função policial:

La formación y naturaleza de la institución militar no son apropiadas para la función policial. La formación castrense enfatiza la jerarquía, la disciplina y las estructuras de mando. Se cultiva un sentido de espíritu de cuerpo desligado de la sociedad, lo cual refuerza sus niveles de autonomía política y profesional. Además, el entrenamiento militar enfatiza el uso de las armas, temas de logística, movilización y transporte de tropas, la importancia del secreto, así como estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. En contraste, la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal, con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza necesario para solucionar problemas y preservar el orden público (DAMMERT e BAILEY, 2007:123).

---

<sup>83</sup> Vide: BAYLEY, David H. What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America," 1994.

Todavia, as mudanças nas estruturas das polícias uniformizadas do Brasil e Chile seguem ritos lentos, graduais e negociados. No contexto democrático, o policial militar brasileiro ou chileno não se identifica como um personagem castrense, embora a analogia militar esteja ínsita em toda estrutura organizacional da PMESP e Carabineros. Em entrevistas realizadas com oficiais das duas polícias, o discurso foi uníssono: a polícia possui estética ou caráter militar, porém suas ações são policiais, ou seja, trata-se de um serviço civil. Dessa forma, o *habitus* militar continua sendo evocado por meio dos regulamentos e disciplinamentos da PMESP e Carabineros, embora essas organizações pretendam transparecer uma imagem próxima aos interesses da sociedade civil. Nesse quesito, Carabineros tem obtido mais êxito do que PMESP, visto que a primeira polícia é uma das mais respeitadas da América Latina (BONNER, 2010). Por sua vez, a segunda é criticada pelo uso frequente da violência desnecessária e como modelo de polícia (PINHEIRO, 1991, CALDEIRA, 2000).

Nos contextos democráticos dos dias atuais, a carapuça castrense não cabe mais às polícias do Brasil e do Chile, especificamente à PMESP e a Carabineros. Embora sejam estruturas paramilitares, essas polícias se defrontam com desafios civis continuamente no exercício da função policial.

O problema é que, como afirma Bourdieu (2009), o que é aprendido no corpo – nesse caso, no corpo policial – não é uma posse, mas é o próprio ser. Desse modo, o *habitus* militar ou, como essas polícias intitulam, estética ou caráter militar, é parte constitutiva das suas estruturas. Esse campo das polícias militarizadas ou gendârmicas brasileira e chilena não é o mesmo campo das Forças Armadas, embora aquele seja caudatário desse. Também não é o de uma polícia civil, conquanto basicamente exerçam funções civis.

Entre a ordem militar e a função policial, formou-se o campo policial-militar no Brasil e no Chile. As mudanças sociopolíticas do passado e do presente têm impactado na dimensão desse campo, todavia, sem tocar no andaime da hierarquia e disciplina, o que traz contradições aos processos de desmilitarização de PMESP ou de Carabineros de Chile. Na parte seguinte desta tese, serão discutidos os dilemas dessas organizações policiais sob os ventos das ditaduras e das democracias.

## PARTE 2

### APLICANDO A GRÁMATICA - A POLÍCIA NOS REGIMES AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS

#### CAPÍTULO 5

##### **Regimes Políticos e Modelos de Polícias no Brasil e Chile**

Em que medida as transformações nos regimes políticos do Brasil e do Chile, especificamente de períodos autoritários para democráticos, têm impacto na configuração dos sistemas policiais de cada país? Quais as mudanças mais significativas podem ser vistas nas polícias, sobretudo na PMESP e Carabineros, sob a regência dos governos militares-autoritários? Quais as consequências do período autoritário para as polícias submetidas agora a governos democráticos? Qual o papel das polícias militarizadas na democracia?

Questões dessa natureza envolvem mudanças nos regimes políticos e nas estruturas das polícias, sendo que a principal delas tem sido que, sob os regimes democráticos, a tendência é o afastamento das polícias do campo das Forças Armadas. Todavia, em uma análise empírica da PMESP e Carabineros, constata-se que o progressivo desacoplamento das polícias das Forças Armadas não tem implicado necessariamente no abandono do militarismo nas polícias.

Conforme aponta Bayley (2006), a natureza do regime político de algum modo interfere nos arranjos policiais e na dimensão do policiamento. Com efeito, alternâncias no regime político influenciam na forma como a polícia é organizada, controlada e se comporta. Isso marca um dos vínculos essenciais entre a política e a polícia, pois geralmente há uma relação inversamente proporcional entre o nível de legitimidade de um sistema político e o recurso da coerção para fazer executar suas decisões por meio da intervenção da polícia (LOUBET DEL BAYLE, 1998:30). Desse modo, o debilitamento da legitimidade de um sistema político corresponde a períodos de maior repressão policial, enquanto que, em um sistema político fortemente legitimado, a tendência é a polícia ser um recurso extremo.

A distinção entre regime político e sistema político, abordada na Parte 1 desta tese, demonstrou que o primeiro é mais restrito do que o segundo. Em algumas correntes da Ciência

Política ou fora dela, os termos são eventualmente usados indistintamente, ou seja, são tratados como sinônimos. Contudo, reforça-se novamente uma diferença entre os termos. O sistema corresponde à forma como se organizam e se relacionam as instituições políticas que o compõem. Já o regime se constitui na forma como esse conjunto de instituições funciona em relação aos cidadãos e à sociedade.

O regime indica como as instituições funcionam. Se o regime é democrático ou autocrático (NOGUEIRA FILHO, 2010:364). Destarte, o regime político é a *prima facie* do sistema político, pois o primeiro é a institucionalização das normas e das regras do segundo. Quando se intenta mudar as características de um sistema político, medida primordial é reformulação das normas, das regras e das instituições, isto é, do regime político. Nesse contexto, a organização policial e função de policiamento são uma das instituições que são primeiramente transformadas para atender às propriedades de um regime político. Com efeito, o caráter dos regimes é um fator formador do desenvolvimento policial (BAYLEY, 2006:224).

Bayley (2006) estabelece dois pontos em que as características do regime afetam no funcionamento policial, sendo na centralização do comando policial e na extensão da interferência policial na vida política. Ele argumenta que a natureza do regime pouco ou quase nada interfere nas tarefas tipicamente policiais, com exceção daquelas relacionadas à política.

Independente do regime político, as atividades policiais de combate à criminalidade, patrulhamento, prestação de socorro, preservação da ordem, atendimento a demandas públicas continuam. A polícia não perde sua função precípua de representar o Estado na manutenção da lei e da ordem, mesmo que por meio do recurso do uso da força física. Bayley (2006) também defende que a polícia afeta os atributos do governo, mas adverte que ela não necessariamente é indicadora do caráter deste. O comportamento policial possui consequências políticas autônomas. As ações policiais independentes afetam criticamente a competição política e moldam os processos sociais, os quais, por sua vez, definem a vida política (BAYLEY, 2006:224-225).

A forma pela qual o Estado é organizado também interfere no desenho do modelo policial. Monet (2001) argumenta que em Estados unitários a tendência é que os poderes sejam concentrados, sendo que o modelo de polícia decorre dessa característica. Por sua vez, em Estados federados, a disposição é a descentralização dos poderes e o modelo policial acaba sendo plural.

Quanto ao modelo de polícia, destaca-se que centralismo remete à questão do *número* de sistemas de comando distintos, a descentralização à *localização* desses sistemas de comando no conjunto da organização política e administrativa geral de um país (MONET, 2001:80). Não obstante, empiricamente, observa-se que existem distintos matizes quanto à proporção da descentralização das organizações policiais, pois sistemas federativos podem ser centralistas em alguns setores, enquanto sistemas unitários podem adotar medidas de descentralizadas.

Assim, o ponto é que descentralização cria forças múltiplas, mas forças múltiplas nem sempre são descentralizadas (BAYLEY, 2006:68). Diante desse fato, Bayley (2006) analisa que centralização tem sido uma tendência dos modelos de polícia contemporâneos, sendo que o grau de centralização depende da tradição estabelecida na época em que uma força pública foi inicialmente desenvolvida. Além disso, ele constatou que há uma forte associação entre a centralização e o caráter do regime, logo, países autoritários tendem a ter estruturas policiais centralizadas e os não-autoritários, estruturas descentralizadas.

No Brasil, que foi um Estado unitário durante o período imperial e passou ao federativo com a proclamação da República, em 1889, nota-se que o sistema policial transitou da descentralização a cargo dos chefes locais, durante períodos anteriores ao século XX, até à centralidade nos governos estaduais e ingerência do governo federal. Nos anos 1930, praticamente se consolidou um modelo policial descentralizado e dualista, com polícias civis e militares atuando em cada unidade federativa. As polícias civis exercendo a função de auxiliar da justiça no processo de investigação criminal e as militares atuando ostensivamente.

Alguns estados, como São Paulo, tinham Guardas Civis que executavam policiamento ostensivo nas principais cidades. Textos constitucionais outorgados ou promulgados preservaram o modelo dual, civil e militar, variando o grau de interferência do poder político central nas polícias, sendo mais expressivos em regimes autoritários, como no período do Estado Novo de Vargas (1937-1945) e ditadura militar (1964-1985).

Após 1988, constitui-se um sistema policial com polícias de caráter nacional (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional), exercendo funções investigativas e preventivas a cargo do poder político central e polícias estaduais, de caráter civil e militar, sob o comando dos governos locais. Ainda, foi inscrita a possibilidade da criação de guardas civis no âmbito dos municípios para o exercício do policiamento ostensivo e preventivo.

Nota-se que o sistema policial brasileiro é descentralizado em termos de instituições policiais, contudo, é relativamente centralizado quanto à legislação, porque compete à estrutura do poder político central definir a organização das polícias civis e militares<sup>84</sup>. No geral, o modelo policial brasileiro se situa em uma descentralização moderada (BAYLEY, 2006; RIOS, 1977). Especificamente, trata-se de um modelo aproximadamente pluralista e verticalizado, que congrega a estrutura federal com estruturas estaduais e municipais, sem qualquer integração definida (PORTELLA, 2011:82).

No Chile, um Estado unitário desde o período da colonização, a questão da centralidade do poder foi tumultuada no seu decurso histórico, variando de momentos em que as províncias tinham autonomia a situações em que o poder político central exercia controle quase absoluto. Conforme mostra Valenzuela (1984), o modelo federalista foi tentado no período de 1826 e 1927, mas sem sucesso.

A disputa de poder entre os chefes provincianos e centralistas foi solucionada por vias autoritárias. Entre 1831 e 1861, instalou-se uma república autoritária, que centralizou os poderes, incluindo o policial. As municipalidades mantinham suas organizações policiais, contudo, o governo central buscava formar corpos policiais com atuação mais ampla, por exemplo, a *Policía Vigilante*.

Após aquele período autoritário, as municipalidades voltaram a ganhar força com a *Ley de la Comuna Autónoma*, que atribui às províncias capacidade de gerir o poder de polícia. Já no início do século XX, ocorre a unificação de corpos de polícias de caráter civil e militar, que formou Carabineros. Sob o comando direto do poder político central, essa organização acumulou funções investigativas e ostensivas, o que praticamente configurou um sistema policial monista, no qual uma única organização policial se estendia por todo o território chileno.

Em 1934, surgiu a *Policía de Investigaciones* – PDI, de caráter civil, que ficou a cargo das funções de polícia judiciária e de investigação. Desse ano em diante, o modelo policial chileno passou a ser dualista, porquanto consiste na existência de duas polícias com caráter nacional – uma militarizada, que cumpre fundamentalmente funções preventivas e de segurança pública (Carabineros de Chile), e outra civil, que atua como auxiliar da justiça nas investigações dos

---

<sup>84</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 21, XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).



delitos, – que se desenvolve com críticas pontuais no tocante às suas orientações e funcionamento (FRÜHLING, 2009: 84).

De forma ampla, os modelos de polícia brasileiros e chilenos não sofreram significativas transformações decorrentes das características da forma do Estado, ou seja, pelo fato de ser unitário ou federado. No Brasil federativo, a tendência do modelo policial tem sido a descentralização, embora com interveniências do poder político central. No Chile unitário, a propensão tem sido a centralização, a despeito das demandas por polícias nas municipalidades com funções preventivas e administrativas.

A natureza do regime político tem apresentado maiores influências na configuração do modelo policial de ambos os países, sobretudo no que se refere ao grau de centralização. Comprovando a tese de Bayley (2006), no Brasil e no Chile, em virtude de regimes autoritários, ocorreu a centralização dos sistemas policiais, ao passo que, sob democráticos, tem se notado o desenvolvimento da descentralização e de reformas nas estruturas de polícias.

As mudanças nos regimes políticos brasileiro e chileno impactaram na organização, controle e comportamento das polícias, a despeito da preservação dos modelos policiais, surgidos na fase formativa dos Estados. Ademais, é interessante ressaltar que, malgrado o caráter centralizado ou descentralizado, os modelos policiais brasileiros e chilenos foram marcados por traços autoritários, no que Loubet del Bayle (1998) qualifica como meios de privilegiar o desenvolvimento da lógica política em detrimento da societal. Todavia, com a democratização, sobretudo a partir dos 1990, tem se observado uma tendência para um modelo comunitário, em que se sobressaem preocupações societais e menos politizadas<sup>85</sup>.

Ao observar a influência do regime político no modelo policial, é necessário estabelecer uma classificação do regime. Nota-se que a dicotomia democracia/autoritarismo tradicionalmente tem marcado as características dos regimes políticos (ROUQUIÉ, 2011). Contudo, é conveniente observar que as classificações dicotômicas não são suficientemente sensíveis às variações de regimes, porque muitas caem em uma zona semidemocrática intermediária.

Uma classificação tricotômica ordinal (democracia, semidemocracia e não-democracia ou autoritarismo) capta melhor importantes variações dos regimes (MAINWARING, BRINKS e PÉREZ-LIÑÁN, 2001). Como analisam Smith e Ziegler (2008) e O'Donnell (2007), há

---

<sup>85</sup> Conferir Quadro 1, desta tese.

subespécies de regimes políticos que partilham características democráticas e autoritárias. Não obstante, para o sistema policial, é justamente nos extremos dos regimes, isto é, democracia ou autoritarismo, que ocorrem mudanças significativas.

Na visão dicotômica dos regimes democrático e autoritário, ressaltam-se tipos idealizados em que um é a negação do outro. Sobre a democracia, tem-se que ela encontra longa tradição nos estudos políticos, logo a classificação dela é repleta de variâncias. A democracia não se apreende à concepção de regime, mesmo assim, observa-se que o regime democrático comporta alguns elementos fundantes, isto é, um conjunto de regras, normas e instituições.

Em linhas gerais, esses elementos são: i) os dirigentes selecionados por meio de eleições periódicas, competitivas e limpas com condições de governar; ii) os direitos políticos são ofertados e respeitados para população de uma comunidade; iii) liberdades políticas, como direito de expressão, associação e informação, não sofrem violações sem a devida responsabilidade política e jurídica dos autores; iiiii) os representantes eleitos podem governar sem a tutela de grupos de poder não eleitos, sejam eles militares, empresários, governos estrangeiros ou outros grupos de interesse (MAINWARING, 2001; CEPIK, 2005; O'DONNELL, 2007).

Para O'Donnell (2007), um regime democrático pressupõe um Estado que delimite dentro de seu território aqueles que são considerados cidadãos políticos e um sistema legal, desse mesmo Estado, que assente a cidadania política sobre uma base universalista e inclusiva. A democracia é tida como uma aposta institucional e coletiva, ainda que de má vontade, cada *ego* aceita que todos os outros tenham o mesmo direito de (isto é, sejam iguais em relação a) participar na crucial decisão coletiva que determina quem os governará durante certo tempo (O'DONNELL, 2000:339).

Em contraponto, regimes autoritários são considerados sistemas políticos com pluralismo político limitado, não responsável, sem ideologia orientada e elaborada, mas com mentalidades distintas, sem mobilização política extensiva ou intensiva, exceto em alguns pontos do seu desenvolvimento, e no qual um líder ou, ocasionalmente, um pequeno grupo exerce o poder dentro dos limites formalmente mal definidos, mas, na realidade, bem previsíveis (LINZ, 1979:121)<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Em suma, o autoritarismo se define pela negação, omissão, submissão, exclusão, violação dos marcos do regime democrático. Segundo Collier *et al* (1982), na América Latina ocorreu fenômeno que pretendeu uma associação

Nos extremos, isto é, entre democracia e autoritarismo, a polícia atua, seja por imposição da classe política ou por motivações próprias. A depender das características do regime, a estrutura e a função policiais são dilatadas ou contraídas. Nos países da América Latina, a ocorrência de polícias repressivas, pelo menos em termos de acentuados vigilantismos, tem passado por altos e baixos, porquanto de ditaduras a democracias, tudo foi experimentado nessa região.

Segundo Rouquié (1984; 2011), o traço autoritário dos países do continente latino-americano tem sido fonte para golpes de Estado, ditaduras, violências oficiais e, conseqüentemente, para o surgimento ou permanência de Forças Armadas e polícias repressivas. Essa particularidade tem ocasionado percalços nos recentes regimes democráticos, em especial do Brasil e do Chile (CALDEIRA, 2000; PEREIRA e UGAR, 2004; GARRETÓN, 1983; ROUQUIÉ, 2011; PINHEIRO, 1982, 1991, 1998; ZAVERUCHA, 2007).

Com os processos de democratização no Brasil e no Chile, mudanças nas organizações policiais, sobretudo as militarizadas, foram demandadas pelas sociedades civis. Afinal, as estruturas policiais repressivas representavam as faces mais obscuras dos governos autoritários. Gradativamente, PMESP e Carabineros deixaram de se inspirar nas leis de Segurança Nacional para lidar com os desafios mais imediatos de policiamento, sobretudo aqueles relacionados à criminalidade e à violência urbana.

Com os regimes democráticos, as Forças Armadas brasileira e chilena, em graus variados, saíram da cena do poder político e as polícias passaram a se reportar a autoridades civis. No entanto, a mudança do campo de referência das polícias do militar para civil colidiu com o militarismo ínsito na PMESP e Carabineros. Para essas polícias, as transições políticas não foram imediatas, pois arranjos institucionais das ditaduras remanesceram nos sistemas policiais. Debaixo das democracias, poucas instituições herdaram o espólio dos anos de repressão, em termos normativos e culturais, mais do que as polícias militarizadas. Para as sociedades civis brasileira e chilena, essas polícias representavam a continuidade, porque, mesmo com as mudanças de regimes políticos, elas permaneceram quase intactas nas suas estruturas.

---

positiva entre a modernização socioeconômica e democracia. Nesses termos, parte dos regimes autoritários latino-americanos foi marcada pelo caráter burocrático-autoritário e tendo à frente os militares com uma nova roupagem. Esse tema será tratado no tópico seguinte desta tese.

Bayley (2006) salienta que a estrutura policial não identifica *per se* a face de um regime político. Mesmo com alternâncias de regime, a polícia pode seguir padrões próprios que contrariam a ordem do regime, assim, a violência policial não pode ser tomada como característica de um regime ou sistema político. Não obstante, polícias violentas são marcas de governos autoritários e a permanência delas em regimes democráticos é sintoma de que valores fundamentais da dignidade da pessoa humana e do Estado de direito ainda não são respeitados pelos aparatos estatais, o que é entendido como retrocesso ou traços herdados dos períodos repressão.

Dessa forma, nas transições políticas para democracia, mudanças nas organizações policiais sinalizam a intenção de os governos modificarem substancialmente as formas e os meios de policiamento e a maneira como se dará a relação com os cidadãos. No caso do Brasil e do Chile, as estruturas policiais das ditaduras não foram desmontadas, mas, ao contrário, preservadas pelas novas legislações.

Observa-se que, para PMESP e Carabineros, a variação do grau de militarização ocorreu *pari passu* às transições políticas. Nos regimes autoritários brasileiro e chileno, comandados por militares, observou-se um processo de hipermilitarização das polícias (COSTA, 2004; PINHEIRO, 1991). As polícias militarizadas tiveram expressivas ingerências das Forças Armadas, sendo colocadas sob a tutela de pastas responsáveis pela Defesa Nacional e, sobretudo, valorizando o *habitus* militar por meio de ideologizações e normatizações.

O fato de as Forças Armadas estarem em uma posição de comando do regime político, no qual os chefes do Estado eram militares de altas patentes, no Brasil, realizado pelo revezamento de oficiais e, no Chile, encabeçada pelo General Pinochet, foi preponderante para militarização das polícias. Nesse sentido, observa-se que o lugar da organização militar no regime político foi de suma importância na definição do policiamento e da organização policial, especialmente na extensão do envolvimento da polícia na atividade política (KALMANOWIECKI, 1995:20).

Independente dessa particularidade, a estrutura da PMESP, bem como das demais polícias brasileiras, foi mantida na Constituição de 1988 e nas legislações federal e estadual. O texto constitucional, no Artigo 144, consolidou o modelo de policiamento e as organizações policiais vigentes nas constituições anteriores, assim, manteve os vínculos formais entre polícia e Exército, ao reafirmar que as polícias militares são forças auxiliares do Exército. Ademais, foi assegurado

que as polícias civil e militar estão sob o comando dos governadores. Entretanto, estabeleceu-se que a sua organização e funcionamento são regulados por legislação federal, o que impossibilita a reestruturação dos aparatos policiais individualmente (COSTA, 2004:99).

Por sua vez, ao apagar das luzes da ditadura de Pinochet, Carabineros teve aprovada a Lei 18.314, de 1990, que regula carreira profissional, funcionamento interno, progressão, comando, reserva, sucessão, previsão e orçamento, entre outros pontos. Fuentes (2011) observa que essa lei orgânica ratificou Carabineros como uma instituição militar e lhe concedeu uma série de privilégios em termos de definição de doutrina, procedimentos e orçamentos, o que blindou a organização policial frente às apreciações decorrentes da democratização<sup>87</sup>.

No processo de transição política, as transformações nas polícias têm maiores chances de serem profundas ou radicais do que quando estabelecido o regime. Por exemplo, em *El Salvador*, durante a transição e o período de mudanças constitucionais do ano de 1992, os corpos de polícia militar, conhecidos por sua brutalidade (*Policía de Hacienda* e *Guardia Nacional*), foram dissolvidos e substituídos por uma nova polícia nacional civil, independente do Exército, o que representou compromisso da classe política em findar com a violência policial e a militarização da polícia (ROUQUIÉ, 2011:151).

As polícias brasileira e chilena não passaram por transformações dessa natureza durante os processos de transição e, agora sob o regime político democrático, as reformas esbarram em interesses corporativos das organizações policiais e em incapacidades das classes políticas de promoverem mudanças. Desse modo, traços dos períodos autoritários – como o uso indiscriminado da violência contra a população civil e a estrutura rigidamente militarizada –, permanecem a despeito da democratização.

Na verdade, as polícias militarizadas brasileira e chilena comprovam a tese de Loubet del Bayle (1998) e Bayley (2006), a qual afirma que além das relações da polícia com a natureza do regime político, certo número de fatores históricos e culturais passados parecem continuar exercendo influência em torno da diferenciação do aspecto “político” das funções policiais, segundo cada sociedade. Os conhecimentos, as normatizações e as práticas, enfim os *habitus*,

---

<sup>87</sup> FUENTES, Cláudio. *El impresentable andamiaje de nuestro Estado policial*, 2011. . Disponível em: <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/09/08/el-impresentable-andamiaje-de-nuestro-estado-policial/>> Acessado em 19 de agosto de 2012.

incorporados nas fases formativas e constitutivas dessas polícias contam no momento em que se cogitam reformas decorrentes das mudanças de regimes políticos.

Com as considerações gerais sobre as relações entre regime político e polícia, parte-se para analisar particularmente as transformações ocorridas na PMESP e Carabineros nos regimes autoritários e democráticos. Como foi apontado, a classificação de regimes políticos é polêmica, assim, adota-se o tipo ideal autoritário e democrático, sem menosprezar as variações que eles comportam. Com efeito, considera-se autoritário para o Brasil o período de 1964 a 1985 e democrático de 1988 em diante. Para o Chile, autoritário o período de 1973 a 1990 e democrático a partir dos anos 1990.

Essa comparação diacrônica entre regimes e entre polícias demonstra as relações entre os campos políticos, militares e policiais e, principalmente, revela que os processos de democratização não podem ignorar as histórias das polícias. Essa observação é imprescindível, pois, acredita-se que os arranjos policiais e suas especificidades históricas são partes integrantes dos processos políticos, por meio dos quais as conquistas civis ganham forma e redesenham o seu diálogo com o ordenamento estatal (MUNIZ, 1999: 35).

\*\*\*

## CAPÍTULO 6

### À sombra das Ditaduras – Hipermilitarização das Polícias

Os papéis desempenhados pela PMESP e Carabineros de Chile, sob as ditaduras militares dos anos 1960 e 1970, são distintos quanto ao grau de envolvimento dessas organizações no governo repressor. Características das polícias e do modelo de policiamento do Brasil e do Chile ocasionaram trajetórias diferentes sob a mesma forma de regime, sendo que a participação de Carabineros na ditadura Pinochet foi direta, ao passo que as polícias brasileiras, especificamente a PMESP, agiram de forma pontual por intermédio de grupos de operações especiais.

Ambas as organizações policiais foram empoderadas militarmente, o que na literatura está classificado como processo de hipermilitarização (COSTA, 2004; PINHEIRO, 1991). Apesar das histórias e trajetórias de vidas distintas, o que os governos autoritários do Brasil (1964-1985) e do Chile (1973-1990) operaram comumente foi a extensa militarização das forças policiais. Por essa militarização, entende-se que as polícias militarizadas foram aproximadas do campo das Forças Armadas, o que entrelaçou a lógica do policiamento no país com a lógica da defesa do país. Nesse caso, as doutrinas de segurança nacional e do Estado suplantaram as de segurança pública.

Essa hipermilitarização das polícias PMESP e Carabineros aqui é compreendida sob duas vertentes: a da *instrumentalização*, em que governos militares se utilizavam das polícias para projetar a política de violência e medo junto a população civil; e a da *autonomização* das polícias frente às demandas da população civil e das ingerências do cotidiano político, na medida em que, sob o campo militar, as polícias não necessitavam se reportar aos segmentos civis da sociedade.

A militarização das polícias brasileira e chilena, orquestradas pelos governos militares, não significou isoformismo na busca de soluções para problemas na ordem policial ou profissionalização, como era defendido no início do século XX, mas, sobretudo, insulamento das forças policiais. Nesse sentido, no Brasil, as polícias militarizadas foram submetidas coercitivamente a normatizações e controles do Exército. Além disso, oficiais do Exército passaram assumir o comando de diversas polícias estaduais, à exceção da PMESP, que manteve

seus oficiais. No Chile, Carabineros foi posto no mesmo nível das Forças Armadas, sendo submetido ao Ministério da Defesa. No entanto, oficiais da corporação preservaram o comando<sup>88</sup>.

Os regimes militares do Brasil (1964-1985) e do Chile (1973-1990) imprimiram novos matizes às polícias militarizadas no que se refere à forma como elas são *organizadas, controladas* e se *comportam*. Isso fazia parte do pacote de estruturação dos Estados burocrático-autoritários (COLLIER, David *et al*, 1982). Observa-se que um novo militarismo é inaugurado na América Latina dos anos 1960 e 1970, uma espécie de “militarismo esclarecido”, que se distingue daquele de líderes *caudilhos* ou militares domadores de Estados e sociedades fragilizados.

Os Estados burocrático-autoritários surgiram nas sociedades latino-americanas mais industrializadas – o Brasil após 1964, a Argentina após 1966 e o Uruguai e o Chile após 1973 – enquanto o antigo militarismo se enraizava no “subdesenvolvimento” social, político e econômico e na não diferenciação de funções. Destaca-se que, nesses regimes militares, não é o único general ou coronel que, como os *caudilhos* do século XIX, impõe uma ordem pessoal por decretos. Em vez disso, é a instituição militar como tal que assume o poder a fim de reestruturar a sociedade e o Estado (CARDOSO, 1982:43; HUGGINS, 1998:138).

A partir dos Estados burocrático-autoritários, a legitimidade dos governos militares brasileiros e chilenos buscou se fundamentar em dois eixos: *desenvolvimento econômico* e *legalidade*, o que em Collier (1982) é tratado como modernização socioeconômica e democracia. O desenvolvimento implicava o crescimento do Estado capitalista, conduzido sob a supervisão de tecnocratas de alto nível – militares ou civis, dentro e fora do Estado – trabalhando em associação íntima com o capital estrangeiro (COLLIER, 1982:32).

A legalidade figurava como fachada do autoritarismo, que por meio do aparato judicial, do controle do Congresso, das leis e das instituições estatais impuseram nova ordem sociopolítica. Pereira (2010) qualifica esse processo como legalidade autoritária, que combina perversamente doses de repressão com arcabouço de leis e de procedimentos legais. Em linhas gerais, os Estados burocrático-autoritários se fundamentam em sistemas “excludentes” e enfaticamente não democráticos (COLLIER, 1982:32).

---

<sup>88</sup> Costa e Lima (2013) analisam o campo da Segurança Pública a partir do conceito isoformismo de Walter Powell e Paul DiMaggio (1991).



As políticas autoritárias provenientes dos governos militares dos anos 1960 e 1970 eram revestidas pelo legalismo, assim, de forma contraditória, mesmo em ditaduras violentas, governava-se por leis. Até mesmos os atos tipicamente ditatoriais, como os Atos Institucionais, no Brasil, e *Los Bandos*, no Chile, eram impostos seguindo uma referência de legalidade criada pelos governos autoritários<sup>89</sup>.

Segundo Garretón *et al.* (1998), esses atos ditatoriais externavam a necessidade de uma ideologia e de uma institucionalidade que serviria como legitimação e guia para os militares e grupos civis em torno da junta militar, além de funcionar como mecanismo de informação a sociedade tomada. O'Donnell (1973) observa que, na dimensão da relação regime político e governo, o conjunto dessas regras era a face do governo – de onde se mobilizavam diretamente ou por delegação a escalões inferiores e à hierarquia burocrática, em apoio de ordens e aos impedimentos – os recursos controlados pelo aparato estatal, inclusive sua supremacia coativa.

O'Donnell resume dizendo que, nas definições de governo e de regime, o primeiro era responsável pela cúpula do aparato estatal e segundo se constituía nas rotas que conduziam àquela cúpula. Nesse cenário, a centralização do poder político em todos seus aspectos era fundamental, pois era da cúpula que se detinha o domínio macro do regime repressor, sendo que ações oriundas de fontes distintas do aparato estatal convergiam na tentativa de legitimar a ordens da cúpula e o regime.

As forças policiais do Brasil e do Chile foram inseridas no arranjo institucional que permitia a garantia da legalidade. Por isso, o modelo policial foi transformado para atender aos interesses do poder político central, pois, como estruturas de imposição da lei e da ordem, as polícias tinham papel relevante no controle sociopolítico definido pelos governos militares.

Na arquitetura das ditaduras, as forças policiais desempenharam funções diversas para garantir a manutenção do regime repressor. As mudanças institucionais nas polícias, com destaque para militarização, eram necessárias para se obter o controle de organizações competentes para preservação da ordem pública.

---

<sup>89</sup> Vide atos da ditadura chilena. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Dictadura\\_militar/html/dic\\_militar\\_doc\\_junta.html](http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/html/dic_militar_doc_junta.html)> Acessado em 20 de março de 2013.

Os golpes de Estado estão sujeitos às manifestações contrárias, logo, para se estabelecer e se manter, é primordial a imposição da ordem pública, primeiramente concebida em uma perspectiva material ou objetiva, o que corresponde ao aspecto visível da legalidade pretendida. Entende-se que a ordem pública é concebida ao mesmo tempo como uma *circunstância de fato* e como um *fim* do ordenamento político e estatal. Nesse sentido, o encontramos na legislação administrativa, policial e penal como sinônimo de *convivência ordenada*, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento (BOBBIO *et al.*, 1995:851-852).

No processo de construção da nova ordem pública, no Brasil e no Chile, logo após os golpes militares, ocorreu a criminalização dos movimentos opositores, das ações grevistas, dos indivíduos rotulados de “subversivos”. Com a mudança dos regimes políticos, a ordem pública foi reinterpretada e moldada conforme as imposições dos governos militares, sendo que qualquer manifestação contrária aos regimes era classificada como criminosa.

O trato da criminalidade e a manutenção da ordem pública já eram responsabilidades acolhidas pelas polícias brasileira e chilena, portanto, uma vez criminalizados os setores oposicionistas, eles foram colocados no mesmo patamar de criminosos corriqueiramente enfrentados pelas polícias. A definição da ordem pública traçada pelos governos militares tornou a perseguição aos subversivos um problema de polícia.

Rouquié (2011) assevera que o sonho de toda ditadura é se institucionalizar para assegurar sua sobrevivência e de seus responsáveis. Contudo, para sair do provisório “estado de exceção”, por natureza conjuntural e interina, é preciso adquirir uma legitimidade aceitável. A legalidade, mesmo que autoritária, foi um dos eixos dos governos militares brasileiros e chilenos dos anos 1960 e 1970 para alcançar a legitimidade.

Essa legalidade pretendida por aqueles governos encontrou no policiamento e nas organizações responsáveis por ele, como as polícias, a forma de perseguir os opositores, sem, no entanto, significar imediatamente perseguição política. O que as polícias realizavam, por meio de incriminações, prisões e, inclusive, torturas, era parte do trabalho policial na busca da ordem pública. Com isso, os governos militares almejavam *despersonalizar* e *racionalizar* o enfrentamento contra os setores opositores, enquadrando-os como tarefa cotidiana das organizações policiais. Para as polícias, isso implicava se situar do lado do direito, da lei e da

pátria, malgrado as ideologias favoráveis aos regimes de repressão terem sido incorporadas pelas polícias sob os anos das ditaduras militares no Brasil e no Chile.

A construção dessa nova ordem pública no Brasil e no Chile adquiriu volume com as ideologizações feitas em torno das doutrinas de segurança nacional ou do Estado. Garretón (1983) sintetiza que a “segurança nacional” aparece como o princípio evocado pelos regimes militares no momento da ruptura com os sistemas políticos vigentes. Trata-se, portanto, de meios para definir os problemas de substância e manutenção da soberania que se planejavam pelos Estados Nacionais.

As doutrinas de segurança nacional formam um conjunto de conceitos abstratos, que correspondem, no geral, ao plano de filosofia social ou política, mas que nesse caso, foram extraídos das sistematizações realizadas pela política. Tem como conceitos fundantes: Nação, Estado e, em relação a eles, Unidade Nacional e Poder Nacional (GARRETÓN, 1983: 90). Observa-se que segurança nacional e suas conceituações são vagas, o que permite manipulações e adaptações segundo os princípios do regime político adotado. Para os governos militares latino-americanos, as doutrinas de segurança nacional foram armas prontamente usadas para chegar e se manter no poder.

Todavia, a temática segurança nacional não foi novidade dos governos militares dos anos 1960 e 1970, pois já faziam parte dos repositórios políticos e dos ordenamentos legais desses países de tradição autoritária. No processo de consolidação dos Estados latino-americanos, entre os séculos XIX e XX, alguns elementos foram importantes para o alcance da ordem sociopolítica, tais como a proteção da nação, das fronteiras, dos territórios, das populações e do direito, o que no geral passou a ser interpretado como defesa nacional ou segurança do Estado.

No transcorrer do século XX, governos brasileiro e chileno, constituídos por golpes ou eleições, para se legitimarem, requisitavam as doutrinas e as instituições responsáveis pela garantia da defesa nacional. No geral, as instituições primordialmente involucradas no temário defesa/segurança do Estado eram as Forças Armadas e as forças policiais.

No Brasil, o título “da Segurança Nacional” estava inscrito nas Constituições de 1934 e 1937, como uma seção destinada a legislar sobre a organização, as atribuições e as competências das Forças Armadas. Na tese de Reznik (2004), ele observa que, na Constituição de 1934, a

segurança nacional estava relacionada à defesa, especialmente à vigilância e à organização das atividades econômicas e da população nas fronteiras do país.

A partir de 1937, foi inserido o título “da defesa do Estado”, o que alargou o conceito de defesa/segurança. Com efeito, passou a aludir a “perturbações internas”, “plano de conspiração” que pusessem em *xequê a segurança do Estado*. Em nome da defesa do Estado, foram perseguidos os opositores políticos, especialmente os comunistas. A proteção ao Estado se confundia com as estratégias para prevenção e eliminação dos inimigos internos e os subversivos.

No Chile, em 1948, foi aprovada a “*Ley de Defensa de la Democracia*”, cuja finalidade foi dar cabo das atividades do Partido Comunista. Essa lei ficou conhecida como “*ley maldita*”, porque, em nome da defesa nacional, mascarou os propósitos de radicais, liberais e conservadores tradicionalistas de permanência no poder.

Valenzuela (1984) traz que essa lei não apenas foi aprovada contra o comunismo, mas também pretendia colocar o Estado democrático coberto das conspirações e dos complôs, que há anos estavam ameaçando a estabilidade institucional. Em 1958, foi aprovada a Lei 12.927, sobre “*Seguridad del Estado*”, que facultava à autoridade política tomar severas medidas de restrição de liberdades e direitos civis e políticos em casos de comoção interior. Essa legislação, por exemplo, incluiu a utilização das Forças Armadas para restabelecer a ordem, intervir e retornar as tarefas econômicas, ente outras (FUENTES, 2011).

Em contextos de instabilidade social, política e econômica, que marcaram a América Latina de meados ao fim do século XX, os quais foram decorrências de outras vicissitudes do cenário internacional, cindido pela Guerra Fria e pela polarização das ideologias capitalistas e comunistas, as Força Armadas brasileira e chilena ocuparam o poder político central.

O exercício do poder não foi pacífico para os governos autoritários dos anos 1960 e 1970, pois, mesmo com a violência e a política de terror, focos de resistência eram constantes. Por isso, em nome da defesa nacional ou do Estado, os governos militares reanimaram velhos códigos, leis, normas, tradições, táticas deixados nos arquivos da história por outros governos autoritários. Eles também aprimoraram essas normas repressivas na medida em que as racionalizaram e as atrelaram à consecução dos interesses nacionais, como o desenvolvimento econômico.

Em meio a esse processo, a força policial ordinária tinha papel relevante, pois simbolizava e materializava a repressão, que foi a amálgama dos governos autoritários latino-americanos.

Nesse mesmo sentido, Holloway (1997), em uma seminal análise da polícia do Estado do Rio de Janeiro do século XIX, observou que as ações violentas da polícia contra escravos não se situavam apenas no aspecto punitivo, mas também eram parte estrutural da sociedade escravocrata. *Mutatis mutandis*, a repressão policial foi relevante para manutenção das ditaduras brasileira e chilena. Como argumenta Holloway:

É necessário que se veja esse sistema não apenas como um caso do estado provendo um serviço disciplinar pago ao interesse privado dos proprietários de escravos. Em um contexto mais amplo, com a escravatura tão disseminada no Rio do início do século XIX, tão central nas relações econômicas e na estrutura de classes da sociedade brasileira, o serviço de açoites era a manutenção do sistema (HOLLOWAY, 1977).

## PMESP: Dos Quartéis às Ruas



Foto 1: PMESP na ditadura<sup>90</sup>

No Brasil, desde o período do Estado Novo nos 1930, quando Getúlio Varga notou o perigo que polícias estaduais ou milícias autônomas representavam para os propósitos do governo federal, as polícias militarizadas estiveram submetidas às legislações federais e ao Exército. A Força Pública paulista, que possuía aviação e armamentos pesados, incluindo tanques de guerra, foi proibida pelo Exército de ter tais recursos, o que reduziu sua capacidade bélica em relação às Forças Armadas, deixando de ser um mini-exército. Desse modo, os governos estaduais iriam pensar duas vezes antes de iniciar uma revolta contra o governo federal, como a Revolução Constitucionalista de 1932 (BATTIBUGLI, 2006:52).

O primeiro governo Vargas, conduzido de forma autoritária, alijou os estados de controle sobre as forças policiais. Tem-se que o projeto de centralização política do governo passava pelo desmantelamento da capacidade militar dos estados. As lições da Revolução de 1932, quando a Força Pública paulista enfrentou o Exército, foram rapidamente assimiladas.

Assim, a Constituição de 1934 declarou que polícias militares eram forças de reserva do Exército e assegurou a competência privativa da União para legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados (COSTA, 2004:96). Os vínculos entre Forças Armadas e polícias foram estreitados, sendo que os militares brasileiros passaram a ter condições

---

<sup>90</sup> Foto 1: PMESP na ditadura. Fonte: Política, Dignidade e Cidadania, disponível em: <<http://politicacidadaniaedignidade.blogspot.com.br/2012/02/sp-secretaria-de-governo-de-sao-paulo.html>> Acessado em 31 de março de 2013.

de interferir nas polícias militarizadas estaduais por meio do oficialato, frequentemente enviado para ocupar postos de comando nas polícias e secretarias estaduais de segurança.

Costa (2004) destaca que era prática recorrente a nomeação de um oficial do Exército para dirigir as polícias militares estaduais, o que gerava uma situação dúbia. De um lado, aquelas polícias estavam sob as ordens e custeios dos governos estaduais, de outro, o controle era feito pelo Exército, na medida em que ditava a forma de organização, formação e treinamentos da polícia militarizada.

A tese de Battibugli (2006) analisa o sistema policial no período da redemocratização 1946-1964. Nessa época, a autora retrata que a Força Pública era uma polícia reclusa aos interesses do governo, porque basicamente exerciam funções de vigilância e manutenção da ordem pública, patrulha e serviços de tráfego na capital e no interior; serviço de guarda do Palácio do Governador, da SSP, do Departamento de Investigações e da própria sede da Polícia Central (Polícia Civil) e de outros edifícios públicos.

Outras atividades de policiamento eram exercidas esporadicamente, sendo que, embora fosse a maior estrutura policial de São Paulo, com um efetivo, em 1951, de 13.541 homens, apenas 45% desse total era voltado para as tarefas policiais. Bayley (1994) e Battibugli (2006) observam que a subutilização das forças policiais no policiamento de rua é comum, mas, no caso da Força Pública, esse fato se devia a concepção militarizada da instituição. Costa (2004) salienta que, durante a redemocratização, o esquema militar de manutenção do poder e os meios de vigilantismos de Vargas foram preservados, mas, gradativamente, os governantes estaduais passaram a ter controle sobre suas polícias.

A Força Pública paulista, nos anos que antecederam o golpe de 1964, não era mais um pequeno exército, tampouco uma polícia propriamente. Adotava o modelo de estrutura militar, aquartelada e encapsulada da população civil, quer dizer, afastada das típicas funções de policiamento. Nesse processo, o reforço do caráter militar da organização foi sendo ritualizado, enquanto a função de policiamento basicamente se resumia aos arranjos de imposição da lei e da ordem, como a formação para combater manifestações públicas, enfrentamento de grevistas e controle de distúrbios públicos.

Nos anos da redemocratização, anterior a 1964, não foram discutidas mudanças nas polícias militarizadas, mas, ao contrário, foi período em que elas gradativamente se aproximavam

do Exército brasileiro em termos de mimetismos e controles. A Força Pública paulista foi um típico exemplo:

O caráter militar da carreira da Força Pública e sua subordinação ao Exército fizeram com que o treinamento da corporação fosse basicamente militar, com simulações de combates terrestres e treinamentos físicos intensos. Quando o treinamento se voltava para o policiamento civil, eram realizadas simulações de tumultos urbanos e greves. Como exemplo, a rádio patrulha da FP, criada em 1957, tinha uma tropa de choque utilizada para conter multidões com bombas de efeito moral, granadas de gás, jato de água e metralhadoras. [...] A Força Pública era marcada por uma forte identidade, cultura militar, que privilegiava aspectos propriamente militares, não policiais. Uma das consequências era a subutilização da Força nos serviços de policiamento, pois apenas os soldados trabalhavam nas ruas, enquanto sargentos e oficiais ficaram sem funções policiais regulares até, pelo menos, 1957 (BATTIBUGLI, 2006:52-53).

Em suma, no período da redemocratização (1946-1964), as polícias militarizadas ficaram destinadas ao aquartelamento. Nesse sentido, Zaverucha (2003) afirma que as polícias militares tinham um papel secundário no trato das questões de segurança pública. Atuando como causa ou consequência disso, foi o fato de que as polícias militarizadas se situaram como apêndices das Forças Armadas.

Em termos institucionais e culturais, as polícias militarizadas foram sendo encaixadas no campo militar das Forças Armadas. No texto constitucional de 1946, observa-se que essas polícias foram instituídas para garantir “Segurança Interna” e a “Manutenção da Ordem” nos estados, nos territórios e Distrito Federal, além de serem consideradas forças auxiliares e reserva do Exército (PEDROSO, 2005:61). Especificamente para Força Pública paulista, essa militarização diferia daquela impressa nos anteriores a 1930, a qual foi balizada pela Missão de Instrução Militar francesa e seguia uma linha civilista, que fortalecia o poder político estadual. No contexto do primeiro governo Vargas em diante, a militarização das polícias implicou o atrelamento delas às Forças Armadas. Desse modo, a militarização das polícias fardadas estaduais foi sendo transmitida de governo para governo como forma de controle por parte do governo Federal.

Com o golpe militar de 1964, as polícias militarizadas não mudaram de imediato suas estruturas e funcionamentos. Os militares assumiram o comando do poder político, albergados nos interesses de setores conservadores de elites políticas, sociais e econômicas do país. Mesmo rompendo com o processo democrático, a junta militar ascendeu ao poder com legitimidade, pelo



menos de uma parcela da sociedade<sup>91</sup>. O cenário político da época, marcado por instabilidades do governo João Goulart, foi palco apropriado para que os autointitulados guardiões da ordem e da pátria, ou seja, as Força Armadas, tomassem o poder para impedir a ascensão de segmentos considerados de esquerda e comunista. Aliás, os militares foram convocados a tomar o poder político para por fim ao ambiente de instabilidade institucional e risco à democracia.

O tom do discurso era de transição, pois os militares assegurariam as eleições presidenciais de 1964. Todavia, não tardou para que o governo militar mostrasse as táticas bélicas para conduzir o jogo político, principalmente quando os atores fossem refratários à ideologia militar - opositores ao regime e classificados como “subversivos”.

Nesse sentido, os poderes do Congresso foram demasiadamente reduzidos e suas responsabilidades legislativas foram transferidas para o Executivo militar, direitos civis foram suprimidos e direitos políticos dos opositores ao regime foram cassados. As leis foram substituídas por Atos Institucionais, que provinham diretamente do governo militar e sem consulta a qualquer outra instância, algo típico dos governos autoritários.

Huggins *et al* (2006) observam que a repressão governamental ampliou-se entre meados de 1964 e fins de 1966, na medida em que o General Castelo Branco – presidente do Brasil nomeado pelos militares – desencadeou um “Operação Limpeza” no âmbito nacional para eliminar os “subversivos” do sistema político, militar, administrativo, policial e judiciário nas esferas federal, estadual e municipal.

Huggins *et al* (2006) fazem uma pesquisa que revela o submundo da violência policial durante a ditadura (1964-1985). Por meio de entrevistas com ex-policiais integrantes do sistema de repressão, os autores caracterizam o regime militar por meio da acumulação de dados e histórias de vida. O resultado é um trabalho que ilustra o cotidiano de policiais sob o governo militar, o qual não se limitava às tarefas ordinárias de enfrentamento da criminalidade, de atendimento de ocorrências da população civil, de patrulhamento, de vigilância.

---

<sup>91</sup> O antológico discurso do senador da República Auro Moura Andrade, presidente do Senado à época, proferido em 12 de setembro de 1963, sintetizou o anseio dos setores mais conservadores pela presença das FORÇAS ARMADAS: “[...] Repito aqui os expressos termos da Constituição brasileira: *as Forças Armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina e se destinam a defender a Pátria e a garantir os Poderes institucionais, a lei e a ordem*”. [...] As democracias precisam defender-se. As Forças Armadas, que sustentam as instituições, saibam que, para sua glória e honra, as instituições e os que as representam sustentam-nas irrefutavelmente.” CHACON, Vamireh. Antologia de Discursos Senatoriais. In *História Institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997.

Setores das polícias civis e militares agiram como polícia política, voltada exclusivamente para proteção dos interesses do governo militar. Polícias e policiais estiveram envolvidos nas tramas de tortura e violação aos direitos humanos. Contudo, essa função repressiva da polícia não foi inaugurada com o regime militar, ao contrário, ela já vinha de um passado em que as forças policiais foram formadas para acolher interesses da elite dominante no século XVIII e XIX e, para representarem a face violenta do Estado brasileiro, atuando contra movimentos operários no início do século XX. O ambiente de violências propiciado ou ignorado pelo governo militar pós-1964 somente reforçou o perfil autoritário das polícias brasileiras, sobretudo, as militarizadas idealizadas em uma concepção de guerra e extermínio de inimigos.

O papel das polícias sob o regime militar brasileiro ficou eclipsado pela dimensão que os militares das Forças Armadas tiveram no campo político. Os regimes autoritários tendem instrumentalizar as forças policiais como ferramentas de imposição do medo e de controle dos opositores. Nesse sentido, Cancelli (1993) ressalta que a polícia se situa como elemento fundante da manutenção do poder e da ação do Estado totalitário e da legislação que ele pretende dar à violência e aos seus variados instrumentos de violência, sendo que a violência se expressa e é desenvolvida como certo tipo de exercício do poder. Com efeito, durante o regime autoritário (1964-85), o governo federal promoveu claramente ou tolerou a violência policial como um instrumento de controle político, mais especificamente, de controle da oposição pelo regime autoritário (MESQUITA NETO, 1999).

Às polícias brasileiras no regime militar, coube um papel instrumental. Elas não tomaram a frente do governo autoritário, mas tiveram seus aparatos instrumentalizados para impor os propósitos do regime repressor. Uma vez controlando o poder político nos níveis federal e estadual, o governo militar tinha à disposição as estruturas policiais.

Para executar a ação conhecida como “Operação limpeza”, que perseguia e retirava de circulação os indivíduos rotulados de subversivos, o governo militar promoveu sistemáticos aprisionamentos, realizados pelas forças policiais. Huggins *et al* (2006) apontam que, nas ruas onde as batidas policiais e militares executavam a “limpeza”, houve amplas buscas, detenções e prisões em massa. Já no final da primeira semana após o golpe militar, mais de 7 mil pessoas tinham sido detidas e, depois de três meses, aproximadamente 50 mil pessoas haviam sido presas.

As detenções funcionavam como meio de mostrar a força do regime, que buscava legitimidade a qualquer custo, mesmo que pela violência. Nesse aspecto, as polícias brasileiras tiveram papel marcante.

É importante frisar que o envolvimento das polícias no regime militar decorreu da condição delas serem estruturas de governo, no que Loubet Del Bayle (1998) classifica como polícias autoritárias, visto que se privilegia o desenvolvimento da lógica da política em detrimento da societal.

Por causa da estrutura hierárquica das polícias, à medida que os militares adquiriram o controle político e definiram os governadores estaduais, secretários das pastas de segurança pública e, até, os comandos das polícias, eles obtiveram o controle das forças policiais e puderam exigir a disciplina delas.

O controle das polícias funcionava como mecanismo de ampliação da capacidade do governo repressor, que deveria possuir também o comando e a submissão das tropas estaduais, para evitar situações semelhantes à da Revolução paulista de 1932, na qual a Força Pública de São Paulo lutou contra as tropas federais. Portanto, o governo militar tomou medidas iniciais para por amarras a possíveis focos de dissidência nas polícias, principalmente as militarizadas.

Uma nova etapa nas relações das polícias militares com as Forças Armadas veio com o golpe militar de 1964. Inicialmente o governo agiu na direção de fechar as entidades associativas dos subalternos e depois marchou no sentido de ampliar a ação das polícias e o controle sobre elas. O decreto nº 57.131, de 27 de outubro de 1965, suspendeu as atividades da Associação dos Cabos e Soldados das Polícias Militares do Brasil em todo o território nacional, pelo prazo de seis meses, tendo por base o art. 87, item I, da Constituição Federal, e o art. 6º do Decreto-lei nº 9.085, de 25 de março de 1946. Na prática, durante todo o período militar essas associações jamais viriam a funcionar (D'ARAÚJO, 2008).

A hipermilitarização nas polícias brasileiras consistiu em submetê-las ao campo das Forças Armadas. O sistema federativo brasileiro deu origem a um modelo de polícia plural, com organizações estaduais e municipais. Diante disso, o governo militar tinha de construir instrumentos legais que permitissem o controle das polícias, mesmo em um cenário composto por diversas organizações.

No tocante às polícias militarizadas, essa empresa foi menos complicada. O mimetismo militar, sobretudo, a devoção à hierarquia e à disciplina, impresso nas polícias militarizadas brasileiras possibilitou que medidas de controle centralistas fossem realizadas pelos governos militares em nome do amplo processo de moralização do contexto sociopolítico.

Com efeito, em 1967, foi editado o decreto-lei nº 317 – popularmente conhecido como a “Lei Orgânica da Polícia” – que colocou todas as corporações policiais regionais e municipais de cada estado sob os comandos dos secretários de Segurança Pública estaduais. Àquela altura, esses passaram a ser nomeados pelos militares, basicamente eram oficiais de alta patente das Forças Armadas, muito embora não tivesse a obrigatoriedade de pertencerem necessariamente a esse instituição (HUGGINS, *et ali*, 2006: 142).

O decreto-lei nº 317 reorganizou as estruturas das polícias militarizadas e dos corpos de bombeiros militares, no sentido de se adequarem aos propósitos do governo autoritário. No art. 1º, ficou ratificado que as polícias militares seriam consideradas forças auxiliares de reserva do Exército. No art. 2º, foi prescrito extensivamente qual as funções da polícia militar baixo o regime:

**Quadro 4: Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967 (extraído de documento original)**

Art. 2º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprêgo das Forças Armadas;
- d) atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando das Regiões Militares, para emprêgo em suas atribuições específicas de polícia e de guarda territorial.

As definições dadas às polícias militares pela Lei nº 317 curiosamente impuseram as tradicionais funções de policiamento, o que possibilitou que as organizações, que outrora ficavam aquarteladas, ocupassem legalmente às ruas. O estado de vigilantismo exigido pelos governos autoritários fez com que os militares no poder se utilizassem das forças policiais para imposição da lei e da ordem.

Observa-se que o governo federal, isto é, o governo militar, tinha o poder de convocar as polícias militares em casos de “grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção”, subordinando-as aos comandos militares. As funções estipuladas para as polícias militares pela Lei nº 317, tornavam-nas apêndices das Forças das Armadas e exigia delas, dos seus oficiais e praças, comportamentos próprios de militares, contudo, dubiamente, aquela lei concedeu às polícias militares a função de policiamento, de estar nas ruas e em contato com a população civil.

No âmbito federal, a Constituição de 1967 reestabeleceu a competência das polícias militares para a “manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal”<sup>92</sup>.

A Lei nº 317 definiu a estrutura e organização das polícias militarizadas nos moldes das Forças Armadas. Destaca-se que ficou prescrito no art. 5º que o Comando das Polícias Militares seria ocupado por oficial superior combatente, do serviço ativo do Exército, proposto ao Ministro da Guerra pelos Governadores de Estado e de Territórios ou pelo Prefeito do Distrito Federal.

As organizações policiais praticamente não tinham ingerência na nomeação dos seus comandantes, que seriam imposto pelas Forças Armadas. No parágrafo quarto daquele artigo, abria-se, em caráter excepcional, a possibilidade de oficial da polícia militar assumir o comando da organização, mas para tanto necessitava contar com o aval Inspeção Geral das Polícias Militares – IGPM, órgão criado juntamente com a Lei nº 317.

A IGPM estava subordinada diretamente ao Departamento Geral de Pessoal do Ministério da Guerra. Por meio desse órgão, o governo militar sentenciou qualquer possibilidade de os estados formarem milícias autônomas, como fez São Paulo com a Força Pública nos anos 1920 e 1930. A IGPM controlava de forma centralizada todos os assuntos da alçada do Ministério da Guerra relativo às polícias militares. Procedia-se ao controle de organização, dos efetivos, do armamento e do material bélico. Competia ainda à IGPM a instrução militar das polícias militares.

A Lei nº 317 intensificou a militarização das polícias em todas as arestas. No art. 17, ficou estabelecido que as polícias militares seriam regidas por regulamento disciplinar semelhante ao Regulamento Disciplinar do Exército. Assim, estabeleceu-se o foro militar para processar e julgar policiais militares nos crimes definidos em lei como militares. Diante disso, o governo federal tinha extensos controles sobre as polícias militares estaduais, ditando, inclusive, o comportamento delas.

Por isso, a partir do ano 1967, com a Lei nº 317, estabelece-se uma relação de crescente subordinação das polícias militares às Forças Armadas, mais especificamente ao Exército. No entanto, o processo de militarização das polícias ganha novas configurações com o decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que novamente reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de

---

<sup>92</sup> COSTA, ATM e LIMA, RS. *Segurança Pública*. Texto não publicado (2013).

Bombeiros Militares, acentuando o controle militar sobre ambas as corporações e, pela primeira vez, determinando exclusividade para as polícias militares na execução do policiamento ostensivo fardado (D'ARAÚJO, 2008).

Na lógica do legalismo autoritário, esse decreto normatizou e aprofundou a militarização, pois determinou a unificação de todas as polícias estaduais uniformizadas, antes existentes (na época elas eram duas em São Paulo, a Força Pública e a Guarda Civil) em uma polícia estadual, a Polícia Militar, subordinada ao Exército (CALDEIRA, 2000:148).

O decreto-lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969, reformando o art. 3º da Lei 667, intensifica o poder das polícias militares, na medida em que atribui a elas a exclusividade no policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes com o fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

No mesmo ano, foi editado o decreto-lei nº 1.001, que estabeleceu que os todos os crimes cometidos por corporações militares – o que incluía as polícias militares estaduais – devem ser considerados crimes militares e julgados pela Justiça Militar, mesmo que tenham sido cometidos em tempos de paz e nos cumprimentos das funções civis.

Em outras palavras, desde 1969, houve uma justiça especial para a polícia militar (CALDEIRA, 2000:150). O texto constitucional de 1967 e os outros decretos já tinham cristalizado a prerrogativa das polícias militares sobre o policiamento ostensivo. Dessa forma, as polícias uniformizadas, mesmo que instrumentalizadas pelo regime militar, obtiveram ganhos institucionais consideráveis, sendo o principal deles um tratamento equivalente entre os integrantes polícias militares e das Forças Armadas.

D'Aráujo (2008) observa que, durante o regime militar, vários dispositivos legais continuam firmando a exclusividade do governo federal no trato das questões referentes às Polícias Militares. Detalhes de palavras, adendos quanto a funções vão surgindo de forma a denotar a concepção militar da segurança pública e o papel das Polícias Militares na segurança interna, entendida como segurança nacional. Depois do golpe de 1967, foi designado às polícias militares a responsabilidade de “levar a cabo, vestindo o uniforme, atividades policiais ostensíveis, que serão planejadas por autoridades policiais competentes com o fim de garantir o

cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o Exército terá a faculdade de constituí-las” (ZAVERUCHA, 2008:133).

A engenhosidade do governo militar em obter o controle das polícias militares seguiu acentuando o caráter militar dessas organizações. Nesse sentido, foi editado o decreto nº 66.862, de 8 de julho de 1970, que aprovou novo regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (R-200)<sup>93</sup>.

Os crimes comuns das polícias militares continuaram a ser apreciados pela justiça das Polícias Militares, organizadas em auditorias militares, presididas por um juiz civil, mas compostas por oficiais das polícias militares (D’ARAÚJO, 2008). Basicamente, o R-200 foi um receituário militar prescrito pelo Exército às polícias militares, o qual trata do estabelecimento da linguagem, do comportamento, das normas, da formação, do armamento, das formas de trabalho. Com efeito, esse regulamento praticamente torna as polícias militares um exército direcionado para as ruas, ou seja, para atuar no âmbito interno e contra a população civil. No art. 3º do R-200, fica definido que o Ministério do Exército exercerá o controle e a coordenação absolutos das polícias militares.

Parágrafo único - O controle e a coordenação das Polícias Militares abrangerão os aspectos de organização e legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento, material bélico de Polícia Militar, de Saúde e Veterinária de campanha, aeronave, como se dispuser neste Regulamento e de conformidade com a política conveniente traçada pelo Ministério do Exército. As condições gerais de convocação, inclusive mobilização, serão tratadas em instruções.

Embora as polícias militares tivessem adquirido a função de policiamento a partir da Lei nº 317, elas foram encaixadas sob o campo militar. Com isso, o governo militar estendia o controle sobre as políticas e ações de policiamento, que foram vinculadas ao atendimento dos interesses da doutrina de segurança nacional.

O R-200 reforça a exclusividade do policiamento nas ruas por parte das polícias militares. Ele conceitua o que é o “policiamento ostensivo” como sendo ação policial, exclusiva das Policias Militares, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Retificado pelo Dec. nº 88.777/1983 – (R-200).

<sup>94</sup> R-200, Capítulo II, Art. 2º, Item 27.

No capítulo II do R-200, são expressos os conceitos e as competências das polícias militares. A capacidade de definição dos conceitos se constituiu especificamente em um poder extremo das Forças Armadas sobre as polícias militares estaduais e, no geral, sobre a segurança pública. Com isso, o R-200 pretendeu institucionalizar a condição de as polícias militares serem organizações voltadas exclusivamente aos interesses do governo, em outras palavras, em polícias com traços autoritários, que seguem primordialmente a lógica política em detrimento da social. Malgrado estivessem a cargo do policiamento, uma atividade que exige constantes contatos com a população, as polícias militares estavam “protegidas” da sociedade civil.

Conforme a perspectiva legalista do governo militar brasileiro, o detalhamento dado pelo R-200 torna a ordem pública um conjunto de regras formais expressamente oriundas do ordenamento jurídico para regular as relações sociais de todos os níveis, a ser alçado com exclusividade pelo poder de polícia.

A manutenção da ordem pública se restringe ao exercício do poder de polícia, manifestado por atuações de caráter predominantemente ostensivo, com a finalidade de prevenir, dissuadir ou reprimir eventos que violem aquela ordem<sup>95</sup>. Em suma, por meio do estabelecimento do regulamento das polícias militares, o governo dos generais pretendeu militarizar o campo da segurança pública, aqui simplesmente entendido como a ordem pública formal. Questões de segurança interna – por exemplo, o controle e o enfrentamento da criminalidade em geral – tornam-se um substrato de estratégias e ações militares.

Esse processo de hipermilitarização abrangia todas as polícias militarizadas do Brasil, sendo que competia aos governos estaduais biônicos, ou seja, indicados pelo governo federal, adequar suas organizações policiais aos requisitos dos decretos federais.

Nesse sentido, o governador do Estado de São Paulo, Roberto de Abreu Sodré, pelo decreto-lei nº 217, de 8 de abril de 1970, decretou a extinção da Força Pública, criando, no mesmo ato, a Polícia Militar do Estado (DALLARI, 1977:81). Em corolário a essa norma, foi editado o decreto de 18 de agosto de 1971, apagando em definitivo o nome Força Pública das

---

<sup>95</sup> R-200, Capítulo II, Art. 2º, Itens 19 e 21.



principais condecorações da polícia estadual e substituindo por Polícia Militar do Estado de São Paulo<sup>96</sup>.

Essa nova organização policial incorporou elementos da Força Pública e Guarda Civil estadual e estabeleceu como competências dessa organização: a) a exclusividade na execução do policiamento ostensivo fardado, a fim de assegurar o cumprimento da lei; b) a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; c) atuação de maneira repressiva em casos de perturbação da ordem; e d) proceder ao policiamento tradicional (patrulhas, fiscalização do tráfego urbano, prestar socorros públicos e realizar operações de salvamento etc).

Em 1974, é editada a Lei nº 616, que trata da organização básica da PMESP. Essa lei ratificou o decreto-lei nº 667, assim expressou a vinculação fisiológica da polícia militar estadual com o governo federal, por meio do Exército. No art. 11, da lei nº 616, era especificado que o comando geral da PMESP seria ocupado por um oficial superior do serviço ativo do Exército e, de forma excepcional, por oficial do mais alto posto da corporação policial avalizado pelo próprio Exército.

De acordo com essa lei, o estado de São Paulo não tinha prerrogativa de estabelecer o efetivo da polícia militar, que seria objeto de lei especial, observadas as normas de legislação federal<sup>97</sup>. Até mesmo a criação de comandos de policiamento no âmbito da PMESP deveria contar com aprovação do Estado Maior de Exército<sup>98</sup>.

Desse modo, o controle da organização da PMESP dependia do Exército. Com efeito, a hipermilitarização das polícias, operadas pelo decreto-lei nº 667, ganhava reforços nas legislações estaduais, que limitavam a competência do poder político estadual em tratar de assuntos referentes às forças policiais militares.

Sobre tais aspectos, Dallari (1977) argumenta que, em meio às transformações sociopolíticas decorrentes do golpe de 1964, sobretudo no que tocou às estruturas das forças de segurança, foi extinto o “pequeno exército paulista”, como ficou conhecida a Força Pública por sua capacidade militar. Essa milícia treinada sob o rígido adestramento da Missão de instrução

---

<sup>96</sup> Decreto de 18 de agosto de 1971. Disponível em:  
<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1971/decreto%20n.0-A,%20de%2018.08.1971.htm>>  
Acessado em 10 de março de 2013.

<sup>97</sup> Vide: Art. 53, Lei nº 616/1974.

<sup>98</sup> Vide: Art. 32, Lei nº 616/1974.

militar francesa no início do século XX, que combateu na linha de frente na Guerra dos Farrapos (1838), Guerra do Paraguai (1865-1870), Campanha de Canudos (1897) e na Revolução Constitucionalista de 1932, não tombou em um campo de batalha, mas foi eliminada a golpes de caneta do governo militar que ocupou o poder.

Assim desapareceu, em silêncio, o pequeno exército estadual de São Paulo. Durante mais de um século ele exerceu extraordinária influência na vida paulista, atuando beneficentemente na vanguarda da ação social do Estado, oferecendo a base de segurança para o desenvolvimento econômico e social e, por outro lado, atuando, inúmeras vezes, como braço armado das lideranças políticas estaduais (DALLARI, 1977:82).

Sob o ordenamento do governo militar, a PMESP perdeu em definitivo o *status* força bélica estadual, o qual já estava sendo desconstituído desde o governo Vargas nos anos 1930. O pequeno-exército paulista passou a fazer parte da seara das polícias militarizadas do restante do país, portanto, não mais atuando preponderantemente como instrumento de autoridade interna do estado de São Paulo, mas somente como mais uma peça na arquitetura da ditadura do governo militar.

Nessa fase, a militarização implicava a acentuada aproximação das polícias militares ao Exército, o que para PMESP não soou como um rito de passagem doloroso, pois entre as polícias estaduais, ela era uma das organizações que mais tinha ínsito o *habitus* militar. Por causa disso, em 1981, controversamente, a própria PMESP cravou em seu brasão a 18ª e última estrela em homenagem à “Revolução” de 1964<sup>99</sup>. Vale observar que, no brasão, as estrelas representam os grandes feitos históricos em que a instituição teve participação importante, segundo a lógica dela própria.

No Brasil, a repressão política foi mais intensa nos centros urbanos, em algumas regiões mais do que em outras. A atuação das polícias no regime dependeu, portanto, da dimensão dos movimentos de resistência, o que ocorreu de forma variada a depender da localidade.

Caldeira (2008) aponta que, durante o regime militar, as polícias militares estaduais foram uma das principais instituições encarregadas da repressão. Em São Paulo, principal cidade do país por seu tamanho político e importância na economia, a repressão foi intensamente executada pela

---

<sup>99</sup> Tema polêmico que repercute até hoje sem manifestação contrária da PMESP, pois a instituição continua a apregoar o regime militar (1964-1985) como revolução. Vide: *Comissão da Verdade de SP quer rever brasão da Polícia Militar*. Jornal FSP, 25 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1220285-comissao-da-verdade-de-sp-quer-rever-brasao-da-policia-militar.shtml>>. Acessado em: 30 de janeiro de 2013.

PMESP. O peso que o estado tinha no contexto sociopolítico do país foi motivo para que os militares lhe dessem particular atenção.

Esse estado congregava dois fortes segmentos sociais da resistência: sindicalistas e estudantes. Tais movimentos opositores eram acompanhados acuradamente pelos órgãos de inteligência do governo militar e recebiam constante vigilância das polícias. Manifestações contrárias ao regime militar, classificadas como “subversivas”, foram combatidas pelas polícias militares, sendo que os “criminosos” eram sindicalistas, operários, estudantes, militantes de esquerda.

A PMESP, portanto, estava em uma rede de organizações que atuavam contra os movimentos opositores. À diferença dos aparatos repressivos preexistentes, em que as unidades de força militares ou policiais guardavam autonomia de ação entre si, o esquema do governo militar pretendeu consolidar uma estrutura única e coesa, como uma rede inextricável, cujas ações eram coordenadas a partir de um núcleo central, o *Serviço Nacional de Informações - SNI*.

Criado em 1964, esse organismo subordinou rapidamente todos os outros órgãos repressivos, como os centros de informações das três armas, a polícia federal e as polícias estaduais. Para integrá-los e harmonizar suas ações, criou-se o Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna, DOI-CODI, uma instituição tornada oficial em 1970, que aglutinava representantes de todas as demais forças policiais (MAGALHÃES, 1997).

Dando legitimidade às ações repressivas dos aparatos militares e policiais, estavam as ordens do alto comando do governo, que, após 1968, ficaram mais repressivas. Nesse ano, foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que fechou o Congresso por 16 meses e deu ao presidente poderes arbitrários e ditatoriais absolutos sobre a vida nacional (FLEISCHER, 1988:71). Nesse cenário de forte repressão aos opositores sob o comando irrestrito do governo militar, os órgãos policiais viram a ampliação de suas prerrogativas de contenção das manifestações subversivas.

Fundamentada nessa linha centralista do poder repressivo, foi criada uma operação secreta no ano de 1969, em São Paulo, com o nome de Operação Bandeirantes (OBAN). A OBAN foi lapidada por meio de uma diretriz para a Política de Segurança Interna, expedida pela presidência da República, em julho de 1969, que resultou no surgimento de estruturas

semelhantes em outros estados. Essa iniciativa estabelecia as normas que centralizavam o sistema de segurança, colocando-o sob as ordens de um oficial do Exército classificado na seção de informações do comando militar. Ele requisitaria efetivos, delegados e escreventes às polícias militares (GASPARI, 2002)<sup>100</sup>.

Segundo Huggnis (1998), o objetivo geral da OBAN era coordenar as atividades das diversas organizações policiais e militares de segurança interna do estado e facilitar a coleta rápida de informações. Sua meta mais específica era “identificar, localizar e capturar grupos subversivos que operavam na Segunda Região Militar, especialmente em São Paulo, com objetivo de destruí-los, ou pelo menos neutralizá-los”. O papel da PMESP e de outras polícias, desenvolvidos durante o regime militar (1964-1985), não pode ser dissociado dessa arquitetura repressiva montada pelo governo autoritário.

No entanto, há particularidades que expressam o grau de envolvimento da organização policial com regime militar. A PMESP obteve ganhos institucionais com governo militar, sendo o principal deles estar no campo militar, o que lhe mantinha isolada de controles da sociedade civil. Em um regime conduzido por militares, em que a ideologização militarista tomou diversas esferas do Estado e da sociedade, fazer parte do campo militar orquestrado pelas Forças Armadas era situação de prestígio e força institucional. Outro ganho já mencionado foi a exclusividade do policiamento ostensivo para as polícias militares, o que lhe sobrepuseram sobre as polícias civis. Porém, o envolvimento da PMESP foi além dos ordenamentos editados pelo governo militar, que centralizavam a organização e o controle das polícias.

Com o aval do Ministério do Exército e em consonância com os requisitos da OBAN, foi organizada em 1969, no âmbito da PMESP, a divisão Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar, vulgarmente conhecida como ROTA, cuja finalidade era lutar contra os opositores do regime, em especial contra “terroristas”, como foram intitulados os opositores que buscavam a derrocada do regime por intermédio das armas.

Essa divisão treinada, armada e especializada era responsável por investidas rápidas contra os alvos “subversivos”, sendo que a violência excessiva era frequente. A ROTA ostenta com orgulho o seu papel na luta contra os movimentos guerrilheiros de extrema esquerda

---

<sup>100</sup> Vide: o capítulo “A Operação Bandeirante, Oban”, in GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

liderados por Carlos Lamarca, o *capitão da guerrilha* e um dos mais perseguidos opositores do regime autoritário<sup>101</sup>.

Fato cravado na história dessa divisão consta do ano de 1970, quando, em confronto com a guerrilha, a ROTA perdeu um de seus oficiais. Na ocasião, o tenente Alberto Mendes Júnior, que se entregou aos guerrilheiros em troca da liberdade de seus subordinados, foi morto a coronhadas pelo grupo de Lamarca<sup>102</sup>.

A PMESP estava no regime militar, o que foi motivo de orgulho para instituição. Tanto foi, que até pouco tempo constava em fontes públicas da PMESP menção elogiosa de endosso da polícia na derrubada do governo João Goulart. A PMESP considera que o golpe de 1964 se constituiu em uma revolução, cuja “participação decisiva e influente, demonstrou a galhardia e lealdade de seus homens”. Assim, o feito esteve publicado na página oficial da ROTA até 2011, quando por críticas da sociedade civil foi retratado<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> ROLLEMBERG, Denise. “Carlos Marighella e Carlos Lamarca: memórias de dois revolucionários”. FERREIRA, Jorge; AARÃO REIS, Daniel (orgs.). *As esquerdas no Brasil. Revolução e democracia*. Vol. 3. 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

<sup>102</sup> Vide: SPACHESI, Modesto. *A morte inglória de um herói. A morte inglória de um herói*. Disponível em: <[http://www.aggio.jor.br/jornal23/mendes\\_jr.htm](http://www.aggio.jor.br/jornal23/mendes_jr.htm)> Acessado em 24 de fevereiro de 2013. Lamarca: a trajetória de um desertor. Disponível em: <<http://www.terem.uma.com.br/terem.uma/index.php?open=20edata=8etipo=2>> Acessado em 24 de fevereiro de 2013.

<sup>103</sup> Constava no site da ROTA “[...] Revolução de 1964, quando participou da derrubada do então Presidente da República João Goulart, apoiando a sociedade e as Forças Armadas, dando início ao regime militar com o Presidente Castelo Branco [...]” Tal fato gerou críticas da sociedade civil, inclusive da ministra Maria do Rosário, vide: *Ministra dos Direitos Humanos fica indignada com elogios de batalhão da PM de SP à ditadura militar*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/ministra-dos-direitos-humanos-fica-indignada-com-elogios-de-batalhao-da-pm-de-sp-ditadura-militar-2670564#ixzz2NKEaOuOT>> Acessado em 12 de março de 2013.

## Carabineros de Chile: a quarta arma



**Foto 2: Integrantes da Junta de Governo, comandantes das FORÇAS ARMADAS e Carabineros de Chile<sup>104</sup>**

Os anos que antecederam ao golpe militar de 1973 foram marcados pela consolidação de Carabineros de Chile. Após a derrocada do governo militar de Ibáñez, em 1932, os movimentos civilistas avançaram no Chile. O coronel Ibáñez, pai de Carabineros, típico líder *caudilhista*, usou a polícia como uma milícia pessoal para lhe assegurar o poder. A saída dele implicou ajustes em Carabineros, que foi afastado do campo das Forças Armadas e submetido ao controle civil.

As novas autoridades civis terminaram abruptamente com a dependência direta de Carabineros com o Exército, pois colocaram o coronel Manuel Concha Pedregal em substituição ao general Ambrosio Viaux, como Diretor Geral de polícia, que era um homem próximo a Ibáñez. O general Concha tinha pertencido à polícia de Santiago, constituindo-se no primeiro chefe policial sem antecedentes castrenses. Junto com o general Viaux saíram todos os chefes militares, que ocupavam diversas repartições e unidades de Carabineros (PRIETO, 1990).

O período de transição da ditadura Ibáñez foi marcado pela anarquia, pois governos não se sustentavam no poder. O quadro mudou com o regresso de Arturo Alessandri à presidência (1932-1938). Esse período, chamado de restauração, trouxe a legalidade ao âmbito político,

<sup>104</sup> Foto 2: Integrantes da Junta de Governo, comandantes das FORÇAS ARMADAS e Carabineros de Chile. Da esquerda para direita, comandantes Fuerza Aérea, general Gustavo Leigh; da Armada, almirante José Toribio Merino; do Ejército, general Augusto Pinochet; de Carabineros de Chile, director general César Mendoza. Disponível em: <<http://patriayfamiliarblogdirecciones.blogspot.com.br/2011/04/decreto-ley-n-9-santiago-12-de.html>> Acessado em 31 de março de 2013.

embora ainda a sociedade chilena estivesse passando por inúmeras convulsões sociopolíticas. Com efeito, foi no governo Alessandri que se editou a *Ley de Seguridad interior del Estado* (1937) – “*La Ley Maldita*”. Logo após Chile entrou no período dos governos radicais (1938-1952), em que se observou uma série de presidentes radicais eleitos com apoio do partido comunista, cujas forças sempre crescentes o fazia juiz da situação eleitoral da esquerda (VALENZUELA, 1984).

Nesse cenário, Prieto (1990) afirma que Carabineros se tornou o instrumento mais importante para assegurar o êxito do reordenamento político do país. Assim a polícia uniformizada se constituía, de fato, em uma poderosa força armada. Nos movimentos civilistas dos anos 1930, em que se formaram milícias que chegaram a contar com 50 mil voluntários armados e disciplinados, as quais estavam na linha de frente contra o comunismo, Carabineros teve papel relevante no apoio e na instrução dos milicianos (VALENUZELA, 1984: 445).

À época, Carabineros ficou ferreamente submetido ao poder civil, representado pelo Ministro do Interior, o que ocasionou uma autonomia política, ou *autonomização*, da instituição (PRIETO, 1990). Essa *autonomização* foi consequência do afastamento de Carabineros do campo de influência das Forças Armadas e da dependência exclusiva do presidente da República.

No entanto, para Carabineros, o distanciamento das Forças Armadas não implicou uma desmilitarização. A doutrina prussiana, apregoada nas Forças Armadas chilenas aos fins do século XIX e posteriormente levadas às polícias, deixou marcas em Carabineros. Mesmo longe do campo militar das Forças Armadas chilenas, Carabineros continuou estreitando seus laços com os militares alemães, em questões de intercâmbios, instrução e formação.

Prieto (1990) observa que, até 1941, o coronel Otto Zippelius, um dos mais notórios instrutores do Exército alemão, foi professor da *Escuela de Carabineros* e do *Instituto Superior de Carabineros*. Desse modo, o *habitus* militar de Carabineros foi sendo enredado e fortalecido, a despeito da distância entre a organização policial e as Forças Armadas nacionais.

Prieto (1990) marca o fim dos anos 1950 como período de consolidação de Carabineros. Para ele, isso coincide com ascensão do General Inspector Arturo Queirolo Fernández ao comando da polícia uniformizada, ocorrida em 20 de novembro de 1958. Esse general foi precisamente o primeiro Diretor Geral de Carabineros formado integralmente nas fileiras da

organização e desligado complemento do Exército, fato que ocasionou importante mudança geracional.

Sob o governo de Jorge Alessandri, o corpo policial obteve crescimento em seus instrumentos e campos de ação, além de significativo ajuste em sua concepção institucional. Carabineiros avançou em termos de ampliação de competências e atuações sobre o território do país. A modernização da organização policial passou para agenda de Carabineros, em que se destacam: primeiro, uma reorganização interna, destinada a alcançar um melhor uso dos recursos; segundo, um acrescentamento do discurso oficial, que revela o rol social da instituição; e, terceiro, especialização no controle e repressão de manifestações pública (FRÜHLING, 1990:85). Marco desse período foi a edição de uma nova lei orgânica, em 1960:

Este período tuvo como corolario la promulgación, en 1960, de la nueva Ley Orgánica de Carabineros que derogó el decreto de fundación de 1927. Esta nueva normativa dio cuenta del desarrollo alcanzado por la institución policial, señalando claramente sus funciones, su ordenamiento interno, su dependencia política dentro del Estado y, lo más trascendental, eliminando el carácter militar del organismo. El artículo primero señaló que "la vigilancia y el mantenimiento de la seguridad y el orden en todo el territorio de la República estará a cargo de Carabineros de Chile, como asimismo el cumplimiento de las demás funciones que le encomiendan las leyes y reglamentos". Según el artículo segundo, quedó eliminada la disposición por la cual Carabineros podía ser puesto transitoriamente a las órdenes del Ministerio de Guerra o Defensa: "Carabineros de Chile dependerá directamente del Ministerio del Interior. En cada provincia, departamento o subdelegación, la fuerza de Carabineros estará a disposición del respectivo Intendente, Gobernador o Subdelegado..." Sin embargo, el artículo octavo mantuvo el fuero militar para su personal. Asimismo se estipuló, por el artículo undécimo y décimo quinto, que los cargos de Director General y el personal de nombramiento supremo -coroneles y generales inspectores- eran de exclusiva confianza del Presidente de la República. El título de "Oficial Graduado", otorgado por el Instituto Superior de Carabineros, fue considerado como requisito indispensable para ascender al grado de coronel (PRIETO, 1990).

Assim como ocorreu no Brasil, os anos de 1960 e 1970 no Chile foram caracterizados por manifestações civis em massa. Nessa época, na América Latina, o cenário político estava polarizado entre partidos de direita e esquerda, a economia estagnada e dependente de aportes estrangeiros, a sociedade civil sem esperança, enfim, pairavam instabilidades em diversos segmentos. Para manter a ordem e o controle social, os governos recorriam às polícias. Assim, ao mesmo tempo em que Carabineros obtinha ganhos institucionais, também se envolvia em episódios de violência contra manifestantes civis.

Para governantes e Carabineros, restava a repressão. Com isso, a década dos anos sessenta produziu outra mudança significativa para essa polícia. Prieto (1990) relata que à proporção que se intensificavam as tensões sociais e lutas política no país, Carabineros adquiria um perfil cada



vez mais focado na luta antissubversiva. Com efeito, em 1963, foi criado o primeiro *Grupo Móvil*, uma unidade especializada no enfrentamento com manifestantes.

Nesse período, outro fato significativo ocorrido em Carabineros foi o extenso auxílio financeiro injetado na organização por intermédio da ajuda norte-americana ao *Programa de Seguridad Pública del Chile*. Esse auxílio do governo dos Estados Unidos estava no rol das medidas tomadas pela Doutrina Truman, que nada mais era do que uma espécie de doutrina de segurança com pretensões globais.

No contexto da Guerra Fria, em que de um lado figuravam os países comunistas e de outro os capitalistas, a Doutrina Truman visava conter o crescimento do comunismo pelo mundo, principalmente na América Latina. Nessa doutrina, estavam inseridas “ajudas” financeiras às polícias e “intercâmbios” entre policiais latino-americanos. As vinculações de Carabineros com o programa norte-americano foram estreitas:

Dada la índole ambivalente del Cuerpo de Carabineros de Chile (fuerza policial y fuerza que constituye virtualmente una cuarta rama de las fuerzas armadas), este cuerpo ha tenido un doble canal de vinculación con Estados Unidos. Ello se acrecienta aún más a partir de la política norteamericana – consiguiente al caso cubano y a las decisiones ideológicas respecto a la “subversión - en el sentido del sistema interamericano – en el sentido de privilegiar, en el conjunto de las fuerzas armadas de cada país de Latinoamérica, aquellas que pueden servir eficazmente esos fines anti-“subversivos”. Es así como Carabineros ha recibido un trato especial en cuanto a armamentos “de orden” (incluyendo elementos aéreos) y en lo que se refiere a instrucción militar altamente ideologizada. Por ejemplo, Jefes de Carabineros han asistido con regularidad a cursos en Washington, etc. Conviene recordar que esta atención peculiar a Carabineros, que acentúa su naturaleza represora interna, es análoga a la intensa preparación por parte de Estados Unidos, de unidades especiales del Ejército y otras ramas, en funciones “de orden” de tipo policial-militar, para acciones urbanas, anti-guerrillas, etc. Éstas se realizan preferentemente en la Escuela de la Zona del Canal de Panamá, y su objeto profesional es inseparable de su contenido ideológico (URIBE, 1974).

A influência norte-americana não foi suficiente para impedir a eleição do socialista Salvador Allende para presidência da República em 1970. Todavia, Allende ascendeu ao poder fragilizado e cercado de inimigos internos e externos. Para ele, seria necessário obter apoio das Forças Armadas, contudo, essas estavam recalcitrantes por conta do fundo comunista do governo.

Entretanto, poderia contar com apoio de Carabineros, organização que já se tinha mostrado útil para estabilidade de outros governos. Com isso, os olhos de Allende se voltaram para Carabineros, pois ele prestou grande atenção à instituição, sabedor que essa contava com relevante poder de fogo e que podia ajudar a dissuadir uma intervenção militar. Em consequência disso, ao formar o gabinete militar, a fim de impedir a quebra constitucional de 1973, Allende

não vacilou em incluir como ministro o *General Director de Carabineros de Chile*, situação insólita em contexto latino-americano e que elevava o *status* dessa polícia a uma posição similar a das Forças Armadas (FRÜHLING, 1990:87).

No governo Allende, de linha expressamente socialista, a tensão social se intensificou. Como aponta Verdugo (2008), o golpe ensaiado desde 1970 com aval do governo norte-americano ganhou concretude em 1973. Em um cenário de instabilidade política, as Forças Armadas foram convocadas para o restabelecimento da ordem e para “limpar” o país de ideologias comunistas. Nas vésperas do golpe de 1973, da caserna, mais precisamente do quinto piso do Ministério da Defesa, já se podia ouvir o primeiro brado militar proferido pelo comandante Roberto Guillard:

Teniendo presente la gravísima crisis social y moral por al que atraviesa le país... El señor Presidente de la República debe proceder a la inmediata entrega de su alto cargo a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile (VERDUGO, 2008:178).

Nessa conjuntura, Carabineros ia cada vez mais sendo empurrado para uma encruzilhada. Por uma parte, a instituição se via em uma posição delicada por aparecer excessivamente subordinada a um presidente que enfrentava forte oposição interna e, por outra parte, não podia romper com seu pensamento doutrinal, que obrigava a organização a obedecer ao governo constitucional (FRÜHLING, 1990:87).

Carabineros não aderiu ao golpe, porquanto os seus principais chefes preferiram manter a fidelidade ao governo e ao ordenamento legal. No entanto, as facções mais conservadoras das Forças Armadas, em especial a *Fuerza Aérea e Armada*, promoveram ou aderiram ao projeto golpista. O golpe de 1973 teve de vir pelas vias bélicas, sendo que os golpistas cercaram e bombardearam o palácio presidencial *La Moneda* em 11 de setembro daquele ano. O desfecho desse golpe foi trágico. O presidente Allende foi morto (ou cometeu suicídio) no ataque ao palácio do governo. Allende foi encontrado abraçado a uma metralhadora, como prova de sua resistência. O presidente estava isolado, mas não sem defensores de seu governo. Relatos da época mostram que, instantes antes ao golpe, o assessor Garcés colocou o presidente Allende a par da situação, sendo que se destaca a tentativa de Carabineros em impedir o avanço dos golpistas:

Se sublevó la Marina. La escuadra de Estados Unidos está en alta mar. Seis camiones con tropas de la Marina venían desde Valparaíso. Fueron detenidos por Carabineros en la carretera.

Ninguno de los comandantes en jefe contesta el teléfono. Carabineros son los únicos que responden. Están ya medidas, salen a proteger La Moneda (VERDUGO, 2008:178).

Uma vez tomada *La Moneda* e alojados no poder, os golpistas militares levaram adiante uma voraz perseguição aos supostos traidores da nação, da pátria e da família instalados nas mais variadas instituições do país, começando pela própria casa, ou seja, nas Forças Armadas e em Carabineros. Fato marcante dessa “limpeza moral” foi a prisão do General de Brigada Força Aérea Alberto Bachelet Martínez, que foi torturado e morto por seus pares militares<sup>105</sup>. A morte do general Bachelet se tornou marco de resistência ao regime político autoritário, o que posteriormente rendeu frutos à sua filha, Michelle Bachelet, que foi eleita presidente do país no período de 2006 a 2010, e hoje é uma das personagens políticas mais influentes no Chile.

Em Carabineros, alguns oficiais também foram rotulados de “amigos” de Allende e, conseqüentemente, foram presos, julgados e torturados pelos golpistas<sup>106</sup>. Como se viu, Carabineros se manteve fiel ao governo, mas apenas seguia à prescrição do art. 22 da Constituição Política em vigência, a qual definia a organização policial com um *corpo armado, essencialmente obediente e não deliberante, profissional, hierarquizado e disciplinado*. A defesa do governo era uma função institucional de Carabineros, o que foi expresso em uma mensagem de seu Diretor Geral, Jose María Sepúlveda Galindo, ao prefeito de Santiago:

¿Que información tiene?... ¡Cómo que vamos a ver!... ¡Carabineros ha estado siempre y está con el gobierno!... ¡Estamos en la parada hasta el final, pase lo que pase!...y el director general de Carabineros, soy yo!... (VERDUGO, 2008:178).

A despeito da devoção constitucional ou pessoal da cúpula de Carabineros, não foi possível impedir o golpe. Com a queda do governo Allende, também ruiu a ordem constitucional e, assim, o Chile deixou um histórico de eleições, que, apesar das instabilidades sociopolíticas, mantinham o respeito ao marco democrático.

<sup>105</sup> O governo Allende foi marcado por um grupo de apoio ao presidente, chamado pela literatura de Grupo de Amigos Personales (GAP). Para ver sobre o tema: PÉREZ, Cristián. Salvador Allende, apuntes sobre su dispositivo de seguridad: el grupo de amigos personales – GAP. *Estudios Públicos*, nº 79, 2000. Disponível em: <[http://www.archivochile.cl/Ideas\\_Autores/perezc/perezc0007.pdf](http://www.archivochile.cl/Ideas_Autores/perezc/perezc0007.pdf)>. Acessado em 28 de fevereiro de 2013. Como um desses amigos de Allende se destaca Alberto Bachelet, que ao tomar conhecimento de sua detenção pelos golpistas disse: *Mi error fue haber sido totalmente leal a la Constitución, totalmente leal a la Fuerza Aérea y totalmente leal a un hombre que se llamaba Salvador Allende, que aparte de ser mi hermano masón, era mi amigo, bueno, y era Presidente de la República. Entonces [...]*. BAESA DUFFY, Patricia. *La reconstrucción de la memoria en La Hija del General*. *Rev. austral cienc. soc.*, 2011, no.21, p.41-68. ISSN 0718-1795.

<sup>106</sup> *Relatos de las víctimas uniformadas del 11 de septiembre: Ni orden, ni patria*. Nación. 03/08/2003. Disponível em: <[http://www.memoriaviva.com/Centros/00Metropolitana/escuela\\_de\\_carabineros.htm](http://www.memoriaviva.com/Centros/00Metropolitana/escuela_de_carabineros.htm)> Acessado em 16 de fevereiro de 2013.

Ao se instalar no governo, os militares criam uma nova ordem, marcada pela repressão e supressão de direitos civis e políticos. O regime militar ampliou esses conceitos, justificando-se na realização de uma missão que visava alcançar a coesão e unidade nacional pela busca de um bem comum. Ademais, o regime definiu, criminalizou e reprimiu os grupos subversivos, considerados como ameaças ao controle e à ordem social.

Fundamentado nisso, durante o período da ditadura, buscou-se institucionalizar a violência no regime como forma de legitimação, o que pretendia por o governo a salvo da opinião pública nacional e internacional, a despeito das violações aos direitos humanos cometidas contra grupos políticos e sociais opositores ao regime (BAEZA, 2010:32).

Nessa conjuntura, Carabineros teve papel relevante, pois praticamente foi colocado como uma quarta arma na configuração governo militar. No governo Allende, Carabineros já fazia parte do gabinete militar do governo, mas, após o golpe de 1973, a instituição foi nomeada para compor a junta do governo militar. O General César Mendonza Durán assumiu o comando de Carabineros com um *status*, ao menos formalmente, similar a dos comandantes dos distintos ramos das Forças Armadas (FRÜHLING, 1990:88).

Com a ditadura militar, inicia-se uma nova fase de militarização de Carabineros. Fato que ficou materializado com a submissão das polícias – Carabineros e *Investigaciones* – ao Ministério da Defesa. O decreto-lei nº 444, de 1973, criou a Subsecretaria de Carabineros nas dependências da pasta das Forças Armadas. Segundo Prieto (1990), esse decreto partia de uma nova concepção de “Forças Armadas e de Ordem”, que ao definir “força pública”, instituiu Carabineros já não apenas como uma força policial, mas também corresponsável na missão redentora das instituições da defesa.

Assim, as Forças Armadas e de Ordem se intitularam como as “instituições que representam a organização do Estado, que as tem gerado para o resguardo da defesa de sua integridade territorial, seu acervo moral e identidade histórico-cultural, valores transcendentais superiores e permanentes da chilenidade”. Com isso, Carabineros estava formalmente equiparado aos demais ramos das Forças Armadas e oficialmente integrado ao campo militar.

Nas considerações iniciais da lei nº 444, ou seja, justificativas, nos itens 3, 4 e 6 foram delineados principais motivos que defendem a legitimidade do golpe de 1973, a retirada das

polícias do controle civil com finalidade de despolitizá-las e a passagem delas para o campo militar:

**Quadro 5: Decreto-Lei nº 444, de 27 de abril de 1973 (extraído de documento original)**

*La Junta de Gobierno de la República de Chile ha dictado el siguiente decreto-ley:*

*Nun. 444. – Considerando:*

*3) Que estos postulados comunes e integradores de la vitalidad de estas entidades demostraron su plena vigencia al actuar hermanados en el pronunciamiento del 11 de septiembre de 1973 en actividades heroicas mancomunadas para preservar el patrimonio nacional, en las cuales primó por sobre cualquier otro valor subalterno de la cohesión interinstitucional en aras de interés de la Nación;*

*4) Que se hace imprescindible para mantener la unidad de doctrina y uniformidad en la acción de Carabineros de Chile se adecúe a las nuevas exigencias y procesos renovadores, excluyendo su dependencia del Ministerio del Interior y se integre e incorpore al Ministerio de la Defensa Nacional, a fin de no estar supeditado a una Secretaria de Estado por excelencia preocupada y absorbida por la política contingente y que es el nexo tradicional entre el Gobierno y los partidos políticos, lo que significó antes del pronunciamiento que Carabineros fuera instrumentalizado y empleado en los logros diversos a sus fines esenciales de orden y seguridad públicos, en desmedro de su eficiencia y perfeccionamiento técnico-policiales y aún con menoscabo de su autenticidad profesional, situación que atentaba contra la imagen del servicio público que debía proyectar ante la ciudadanía para su respetabilidad consiguiente; [...].*

*6) Que el Código de Justicia Militar somete a su jurisdicción específica a Carabineros de Chile, en iguales condiciones que los integrantes de las FORÇAS ARMADAS tradicionales, basado en el carácter militarizado de las cuatro entidades uniformizadas con similares deberes disciplinarios, jerárquicos y atributos de carácter castrense.*

O item 6 do decreto acima trata do alheamento de Carabineros do âmbito civil como medida inovadora, que afasta essa polícia da política partidária, do controle de governos e lhe concede uma missão essencialmente técnica. Entendia-se que a polícia uniformizada estava instrumentalizada por depender do governo, mesmo que seguindo uma prerrogativa constitucional. A submissão de Carabineros ao Ministério da Defesa foi recepcionada como medida de fortalecimento institucional, inclusive de autonomização da organização. Desse modo, o *status* obtido por Carabineros no regime militar entra no conjunto das medidas legalistas, cujas intenções eram promover a legitimidade do governo.

No geral, Carabineros experimenta fortes transformações sob o regime militar, as quais são destacadas por Hugo Frühling na seguinte ordem: primeiro lugar, e em consonância com o novo status que alcançava pela participação no governo, Carabineros passou a ser regido por uma norma institucional que lhe garantia autonomia frente aos ministérios propriamente políticos, na medida em que reforçava as características militares da instituição; em segundo lugar, não resta dúvida que a instituição se viu permeada do mesmo processo de ideologização que teve lugar nas Forças Armadas. A ênfase na manutenção impositiva da ordem pública e a hostilidade ao partido comunista e partidos de esquerda tornaram-se o centro das políticas e do discurso institucional (FRÜHLING, 1990:88).

Em 1975, foi editada uma nova lei orgânica para Carabineros, por meio do decreto-lei nº 1.063, de 12 de junho daquele ano. Essa nova norma, no seu artigo primeiro, ratificava o caráter militar de polícia uniformizada e, no artigo segundo, sentenciava a dependência da organização ao Ministério da Defesa. O aspecto profissional e técnico é sobrelevado como parte da dimensão policial de Carabineros, que tinha por finalidade a vigilância e a manutenção da segurança e da ordem pública em todo território do país. Outras competências, por exemplo, a função investigativa, poderiam ser repassadas para Carabineros, desde que passassem pelo crivo do Ministério da Defesa.

A despeito do ganho em autonomia profissional e técnica conseguida por Carabineros sob o regime militar, Prieto (1990) destaca que a polícia teve um papel secundário frente às demais armas do Ministério da Defesa. Na própria lei orgânica de Carabineros de 1975, no art. 15, destaca que: “o pessoal de Carabineros poderá ser mobilizado parcialmente para incrementar o Exército, a Armada e a Força Aérea”. Além disso, no art. 8, abriu-se a possibilidade para que instituições não policiais desempenhassem a função policial.

Nota-se, portanto, que a autonomização de Carabineros funcionava para blindá-lo da interferência da sociedade civil, não da ingerência política do governo militar. Desse modo, ressalta-se que a independência profissional do caráter doutrinário de Carabineros se opunha à paradoxal participação direta da instituição nas tarefas do governo militar, o que certamente coloca em dúvida o profissionalismo de suas ações. Ao fim, sob as ordens do regime militar, Carabineros se manteve com um ator político (FRÜHLING, 1990: 89).

A estranha posição de Carabineros na estrutura do regime militar, que o colocava na junta de governo, serviu para estreitar os laços do pessoal da polícia com o das Forças Armadas, sendo que o sentimento de aproximação com os militares promoveu fortes tendências militaristas na instituição (FRÜHLING, 1990:89).

Esse novo ideal militarista em Carabineros era diferente de outros, pois, nos anteriores processos de militarização da instituição, ela concorria com as Forças Armadas. Porém, depois de 1973, ela passou a compartilhar interesses com os militares. Carabineros era visto como organização que podia ser aporte de governos que não contassem com estrito apoio das Forças Armadas. Contudo, depois do regime militar, com a aproximação entre polícias e militares, esse quadro mudou significativamente.

As experiências de autonomia e de governo em conjunto com as Forças Armadas reforçaram o orgulho e caráter militar de Carabineros. Assim, embora se soubesse da separação entre Forças Armadas e polícias, ambas as instituições se consideravam reciprocamente complementares na grande função de manter a segurança nacional (POLOMER, 2005:155). Por meio dessa militarização, Carabineros cada vez mais se sentia análogo às Forças Armadas, não apenas por integrar a estrutura do Ministério da Defesa, mas, sobretudo, por partilhar dos ritos militares.

En los hechos, sin embargo, la influencia militar se hizo sentir con fuerza. La nueva dependencia del Ministerio de Defensa llevó a que la Escuela de Carabineros pasara a desfilar militarmente en el desfile militar anual que se realiza cada 19 de septiembre y que se designara un edecán presidencial proveniente de la institución cuyo papel era similar que tenían los edecanes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (FRÜHLING, 1990:89).

Frühling (1990) observa que a ideologização em torno das doutrinas de defesa da segurança nacional operadas pelo governo militar tomaram o pessoal de Carabineros. O pensamento geopolítico e as concepções de segurança em voga entre a oficialidade militar foram transmitidas aos oficiais de Carabineros por meio dos cursos conjuntos na *Academia Superior de Seguridad Nacional* e na *Academia de Estudios Políticos y Estratégicos*, pois passar por tais cursos era condição indispensável para obter ascensão e para ocupar posições na administração pública. Com isso, nota-se que a influência militar em Carabineros não se restringiu ao âmbito da estética, mas estava na estrutura da instituição. Por conseguinte, a organização policial foi se tornando parte do ideal golpista de 1973, mesmo que não tenha tido participação direta.

Carabineros mais uma vez se rendia ao seguimento irrestrito de sua doutrina institucional, que pregava obediência aos poderes constituídos. A natureza autoritária do regime não importou, pois uma vez com os militares no poder do político central, principalmente na figura do chefe do Executivo, que ficou nas mãos do comandante do exército Augusto Pinochet, cabia a Carabineros obedecer ao novo ordenamento “legal” instituído, respeitar o novo presidente da República e defender a pátria dos novos inimigos.

A organização policial se envolveu nas missões de sustentação do regime militar por meio do aprimoramento de técnicas policiais, que, em nome de ideal de ordem criado pelo governo militar, criminalizou movimentos opositores e qualquer manifestação contrária à ditadura Pinochet. Para dar eficiência às táticas de identificação de subversivos, foi criado dentro de Carabineros o *Servicio de Inteligencia de Carabineros* (SICAR), uma divisão de inteligência

cuja doutrina e formação institucional foram produtos de integrantes do Exército. Carabineros, portanto, “entrou de sola” no regime militar.

Correspondió a Carabineros jugar un papel importante en el proceso de control y represión de las fuerzas armadas de izquierda durante el régimen militar. Son em umerosas las denuncias de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones en las que habría actuado personal policial durante 1973. De acuerdo con datos provenientes de la Comisión de Verdad y Reconciliación un 32,2% de las violaciones a los derechos humanos que ellos registraron durante 1973 fueron cometidas por miembros de la policía. (FRÜHLING, 1990:90).

A participação de Carabineros na ditadura de Pinochet não pode ser compreendida somente como instrumentalização da organização policial. A polícia militarizada, por integrar a junta de governo e cada vez mais se inserir no campo militar, usufruía de considerável autonomização, ou seja, afastamento da sociedade civil e das influências das demandas políticas.

A situação de Carabineros na junta, como uma espécie de quarta arma, embora atípica, cada vez mais insertava a polícia uniformizada no governo militar. Com a edição da Constituição Política de 1980, Carabineros viu ampliada sua função de apoio ao governo. A ditadura militar criou a figura de senadores designados, sendo que, no art. 45, inciso “d”, prescrevia que competia ao *Consejo de Seguridad Nacional* indicar um ex-comandante do *Ejército*, da *Armada*, da *Fuerza Aérea* e *ex-General Director de Carabineros*. Esses senadores eram designados pelo presidente da República como prova de sua grande “virtude”, o que significava a fidelidade ao governo. Tais situações promoveram orgulho em Carabineros, a qual fica sintetizada em um pronunciamento do General Director da organização César Mendoza Durán:

Carabineros de Chile ha dejado de ser mero ejecutor de disposiciones gubernativas. Ya no es sólo mudo testigo de aciertos y errores de gobiernos políticos. Hoy, Carabineros de Chile es actor y decisivo colaborador de las tareas de gobierno [...] Es en procura de este mejor porvenir (para el país) que Carabineros de Chile, superada la etapa más crítica en su historia, por decisión de la Junta de Gobierno, que sólo tiene en vista los superiores intereses de la nación, se incorpora al Ministerio de Defensa Nacional, como su cuarta arma. Deja, en consecuencia, el ámbito político a que lo sometía su dependencia del Ministerio del Interior, para incursionar en uno exclusivamente técnico profesional". Más claro fue El Mercurio al editorializar que Carabineros "es auténticamente una fuerza armada profesional, con estructura jerarquizada y con las características castrenses de disciplina y obediencia. Se dio entonces el caso de que este cuerpo armado dependía de un ministerio político y de que la disciplinada organización de Carabineros tuvo que soportar las presiones de quienes intentaron desnaturalizar el Estado de Chile y ponerlo al servicio de intereses y poderes extranjeros. Por lo demás, ¿acaso no son las Fuerzas Armadas las que han asumido las responsabilidades de la conducción del Gobierno? Lógico es entonces que toda la potencia defensiva de la nación tenga un mando castrense coordinado y de carácter profesional<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Citação retirada de Prieto (1990).



Quanto mais se intensificava a militarização da polícia uniformizada, mais ela se tornava parte do governo militar. Diante disso, destaca-se a criação da *Dirección de Comunicación de Carabineros* (DICOMCAR), em 1983, a qual tinha a responsabilidade de liderar ataques contra insurgentes durante o período marcado pelo crescimento da resistência aberta ao regime (ANTUNES, 2008).

As tarefas da DICOMCAR, desde sua origem, estiveram centradas no planejamento de estratégias que permitissem detectar membros do Partido Comunista, para tanto, seus integrantes realizavam detenções, perseguições, vigilâncias dos domicílios e dos lugares de trabalho, torturas, violações e assassinatos dos subversivos (RIVAS, 2007: 226). Ademais, integrantes de Carabineros também participaram na *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA), criada em 1973, e, posteriormente, da *Central de Inteligencia Nacional* (CNI), que substituiu a DINA, em 1977, órgãos que exerciam o papel de polícia secreta do governo militar (POLICZER, 1998).

A DICOMCAR foi responsável por um dos episódios mais trágicos da ditadura de Pinochet. Em março de 1985, agentes da DICOMCAR sequestraram e assassinaram três membros do Partido Comunista, fato que ficou conhecido como “*caso degollados*”. Esse caso gerou imensa comoção no país e motivou duras manifestações de contestação ao regime militar<sup>108</sup>. Com efeito, o próprio governo, por meio da CNI, apresentou acusação contra DICOMCAR, atribuindo o ocorrido exclusivamente a Carabineros e aos oficiais envolvidos no crime. Além disso, o governo militar pressionou fortemente para uma reestruturação das atividades de inteligência realizadas por Carabineros, mas, diante da resistência policial, sugeriu, inclusive, a possibilidade de intervenção no comando da organização (FRÜHLING, 1990:91). Aquela acusação formal à Justiça provocou um terremoto político e levou à renúncia do general Mendoza do cargo de *Director General de Carabineros* e de outros membros da junta de governo solidários ao chefe policial (PRIETO, 1990).

O “*caso degollados*” acarretou a queda do Diretor Geral de Carabineros general Mendoza e, daquele ano em diante, a devoção da organização policial ao governo Pinochet ficou fragilizada. A saída do general de Carabineros foi marcante, porque representou a primeira baixa na junta militar por questões relacionadas a violações aos direitos humanos. O “*caso degollados*”

---

<sup>108</sup> Conferir: *El Crimen de Carabineros que estremeció a Chile*. Archivo Chile. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Derechos\\_humanos/dego/ddhh\\_dego0012.pdf](http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/dego/ddhh_dego0012.pdf)> Acessado em 20 de março de 2013.

atingiu não apenas a Carabineros, mas às estruturas do governo militar, visto que desencadeou desentendimentos entre integrantes da junta, principalmente entre Exército e Carabineros.

O fato foi explorado pela imprensa internacional, destacando que a força Carabineros tinha se distinguido, desde o começo do regime golpista, por seu zelo à repressão e a sua atitude de solicitude às ordens do general presidente. Observa-se que a polícia uniformizada foi aprimorando suas estratégias de repressão política, pois, em 1984, criou seu próprio serviço de informação, a *Dirección de Comunicaciones de Carabineros* (DICOMCAR), órgão dedicado especialmente a reforçar a atividade repressora contra a oposição e que, inclusive, desgarrou-se da *Central Nacional de Información* – CNI, órgão dirigido pelo Exército. Esses fatos, que simbolizavam autonomia de Carabineros e de seu chefe, o general Mendoza, geraram inimizadas e rivalidades em torno do poder<sup>109</sup>.

A morte brutal dos três dirigentes do Partido Comunista de Chile – José Manuel Parada, Manuel Guerrero e Santiago Nattino – por agentes da DICOMCAR de Carabineros, repercutiu negativamente para a imagem do governo Pinochet dentro e fora do Chile. O presidente Pinochet se viu em uma situação delicada, pois manifestações clamando punição dos culpados pelas mortes dos comunistas não vinham apenas dos opositores, mas também de setores do próprio governo, que queriam ver reduzida a influência de Carabineros.

Nesse embate, a responsabilidade do crime recaiu sobre Carabineros, que tiveram seus integrantes investigados pela *Policía de Investigaciones* – PDI e levados a julgamento. Tal fato não agradou à cúpula de Carabineros, sobretudo ao fiel companheiro de Pinochet, o coronel Mendoza, que ameaçou inclusive deixar a junta. O racha no governo golpista já sinalizava o esgotamento do modelo militar, o qual, para continuar respirando, teve de sacrificar um de seus integrantes iniciais, no caso em questão, o coronel Mendoza, e promover a condenação dos agentes de Carabineros<sup>110</sup>. Essa situação acarretou mudanças no posicionamento político da polícia militarizada, que não mais estava confortável na junta de governo.

Sob o regime militar, embora Carabineros tenha obtido ganhos institucionais, observou gradativamente a redução de seus recursos orçamentários frente aos outros ramos das Forças

---

<sup>109</sup> *Brutalidad represiva en Chile*. El País. 12/08/1985. Disponível em: <[http://elpais.com/diario/1985/08/12/opinion/492645606\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1985/08/12/opinion/492645606_850215.html)> Acessado em 20 de março de 2013.

<sup>110</sup> Vide: *Pinochet, frente a una nueva tormenta política*. El País, 11/08/1985. Disponível em: <[http://elpais.com/diario/1985/08/11/internacional/492559201\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1985/08/11/internacional/492559201_850215.html)> Acessado em 20 de março de 2013.

Armadas. A situação de quarta arma na junta do governo jamais foi cômoda e com o “*caso degollados*” as diferenças foram ressaltadas.

Oficiais das Forças Armadas assentados no Ministério da Defesa cogitavam desbancar Carabineros da privilegiada situação adquirida após 1973. Segundo Prieto (1990), nos anos anteriores a 1985, não havia faltado intentos, sobretudo por parte do exército, de desmontar a polícia uniformizada e transformá-la em polícias municipais, ao estilo de 1891. Com isso, pretendia-se retirar a exclusividade de Carabineros na função policial e debilitá-la gradativamente.

Assim, o desenrolar do “*caso degollados*” gerou mudanças substanciais em Carabineros e na sua participação na estrutura do governo militar. Após a renúncia do general Mendoza do comando da polícia, entra o general Rodolfo Stange. Frühling (1990) e Prieto (1990) observam que o novo comando de Carabineros resolveu defender a autonomia corporativa da instituição frente ao Exército e ao governo. Para tanto, concentraram esforços em afastar as ações da polícia uniformizada de controle da ordem pública e da delinquência, das ações repressivas do governo militar.

Embora integrante da junta de governo e adepto das ideologias do governo militar, com a direção do general Stange, foi dissolvida a DICOMCAR e se iniciou processo de investimento na valorização da imagem institucional da polícia. A finalidade era resgatar as funções policiais anteriores a 1973, perdidas entre às atividades de polícia política.

Ao fim dos anos 1980, o governo militar enfrentava fortes manifestações da sociedade civil chilena e da comunidade internacional. O Chile viu o acentuamento da crise econômica a partir de 1983 e a gradativa a perda da legitimidade da ditadura Pinochet. Nesse contexto, de modo idiossincrático, na medida em que cresciam os protestos contra o governo militar, Carabineros reduzia sua participação na luta antiterrorista e nos embates contra manifestantes. Com isso, observou-se maior presença de militares nas ações de controle público (FRÜHLING, 1990:91). Não obstante, Carabineros não pretendia abrir mão das prerrogativas institucionais, adquiridas com a ditadura, ao contrário, tentou conservá-las e ampliá-las. Assim, ao apagar das luzes do governo autoritário, logrou a aprovação de uma nova lei orgânica, que praticamente consolidou as “conquistas” institucionais obtidas nos últimos dezessete anos.

A Lei nº 18961, de 7 de março de 1990 – *Ley Organica Constitucional de Carabineros de Chile* – foi publicada quatro dias antes do início do mandato do presidente eleito Patricio Aylwin. Nessa lei, manteve-se o caráter militar de Carabineros, que se consolidava como uma instituição policial técnica, destinada a dar eficácia ao direito e submetida ao Ministério da Defesa.

À finalidade precípua da polícia uniformizada de manter a ordem e a segurança públicas, foram agregadas funções de polícia investigativa, malgrado atentasse contra as prerrogativas da *Policía de Investigaciones*. Dessa forma, Carabineros obteve sucesso na ampliação de suas atividades de policiamento, justamente durante o período em que sofria pressões de intervenção por parte do Exército. Segundo Fröling (1990), essa nova lei orgânica de Carabineros proporcionou que a instituição entrasse no regime democrático com força, influência e peso político diferenciados.

A polícia uniformizada preservou fortes traços de autonomia corporativa, próprios do campo militar, mas, curiosamente, independente das Forças Armadas e do governo. A nova lei orgânica foi um prêmio para Carabineros, que, durante os 17 anos de ditadura militar, orientou sua atividade policial para garantia da ordem no governo de Pinochet, utilizando-se, em síntese, de duas estratégias: incremento da visibilidade policial e a detenção policial sem ordem judicial (FRÜHLING, 2001:28).

\*\*\*

## **PMESP e Carabineros de Chile: entrecruzando as histórias autoritárias**

Como foi visto no Brasil, a participação da PMESP no regime militar foi subsidiária, pois as polícias, no geral, serviam como expansão das ações militares. Assim, foram desenvolvidas, fora e dentro das estruturas policiais civis e militares, divisões próprias para defender os interesses do governo autoritário. No Chile, Carabineros compôs a cúpula do governo autoritário e esteve à frente de diversas ações repressivas.

A despeito das diferenças de atuação das polícias brasileira e chilena nos regimes autoritários, em ambos os países, concomitantemente ao Estado Militar, formou-se, no cotidiano da repressão política, um Estado policialesco – em razão dos graus elevados de liberdade das agências de repressão – que, com constante controle policial, foi fundamental no estabelecimento dos Estados burocrático-autoritários. Com efeito, os regimes militares do Brasil e do Chile concederam maiores poderes institucionais às polícias com a finalidade de que elas pudessem atuar repressivamente.

Um dos papéis das polícias nos regimes autoritários do Brasil e do Chile foi se posicionar como instrumento “apolítico”, cujo objetivo era manter a ordem pública, utilizando-se sobremaneira da força física. A finalidade precípua das polícias é o combate à delinquência por meio de dois tipos de polícia: *ostensiva* e *criminal*. Essas as funções básicas das polícias modernas não foram alteradas com os regimes burocrático-autoritários dos anos 1960 e 1970, o que mudou significativamente foi parte do conteúdo dos alvos das polícias.

Com os governos militares, os indivíduos “subversivos”, ou seja, opositores do regime militar foram considerados criminosos. Lidar com criminosos é tarefa da polícia, não necessariamente das Forças Armadas. As polícias, portanto, continuaram a lidar com criminosos, mas o adjetivo criminoso passou a abarcar dissidentes políticos, comunistas, estudantes, grevistas. As polícias concediam um “ar de profissionalismo” e “neutralidade”, assim, as perseguições aos “criminosos políticos” podiam não representar ações do regime, e sim parte da rotineira ação policial de lidar com o crime. Nesse quesito, Pinheiro (1982) sintetiza que a finalidade dessas ações policiais não era uma política de combate ao crime, mas a consolidação de uma determinada concepção de Estado e de sociedade.

A militarização das polícias, durante as ditaduras brasileira e chilena, pretendeu afastar as forças policiais das influências políticas. Contudo, na medida em que as polícias passaram a depender do poder político centralizado, ocorreu a politização das mesmas. A instrumentalização das polícias militarizadas equivale à politização delas, que, sob o governo dos militares, atuaram em prol deles.

Essa politização significa que, no regime de segurança nacional, o aparelho policial passa da defensiva – uma atuação eminentemente preventiva – para a ofensiva. A ação preventiva da política é relegada ao segundo plano e os policiais estão em permanente “combate”. A polícia não vai desenvolver esquemas de prevenção ao crime: o fundamental é aumentar o policiamento ostensivo fardado, prerrogativa das polícias militares, para desbaratar o crime por meio da eliminação (mesmo física) dos criminosos (PINHEIRO, 1982:68).

Nos regimes autoritários brasileiros e chilenos, a violência policial encontrou escusa nos interesses das doutrinas de defesa nacional ou de Estado. Isso ocasionou uma ordem perversa de *violência oficial legalizada*. Em governos sujeitos a contestações das sociedades civis, era necessário usar a força para deter os “inimigos internos”, o que muitas vezes levava à brutalidade.

A tortura contra os dissidentes políticos começou de forma restrita aos centros de inteligência militar, mas depois praticamente se institucionalizou no âmbito dos órgãos de segurança, como nas polícias (HUGGINS, 1998). Desse modo, em graus variados nos períodos de autoritarismo do Brasil (1964-1985) e do Chile (1973-1990), as polícias foram forças imprescindíveis para sustentação dos regimes. Afora as atuações secretas de polícia política (por exemplo, DOI-CODI, no Brasil, e DICOMCAR, no Chile), ordinariamente, as clássicas tarefas de *polícia de ordem* e *criminal* foram instrumentalizadas a serviço dos regimes autoritários.

Em uma mescla entre as atuações políticas, de ordem e criminal, os papéis das polícias eram definidos conforme os interesses dos governos autoritários brasileiros e chilenos. Nas polícias militarizadas, foi ressaltado o critério de *ordem*, em que se privilegia uma concepção de polícia autoritária como braço armado do Estado na ordem interna para reprimir manifestações da sociedade civil.

No critério *criminal*, as polícias militarizadas também foram envolvidas no processo de distorção das verdades. A *polícia criminal* é aquela que representa a materialização da força e dos meios de ação não contratuais para reprimir os segmentos da sociedade que recusam a lei

(MONJARDET, 2003:282). Foi também por meio do *criminal* que os governos autoritários do Brasil e do Chile conseguiram criminalizar os dissidentes políticos, segundo parâmetros técnicos e legais.

Desse modo, o subproduto significativo dessas mudanças foi neutralizar as conexões entre a polícia e o poder organizado, tornando esses vínculos menos visíveis (HUGGINS, 1998:13). Resultado disso, os dissidentes políticos foram considerados criminosos comuns e as manifestações contra os regimes autoritários foram representadas como ações criminosas. Repreender e deter tais indivíduos se tornou mero trabalho de manutenção da ordem e contenção do crime. Assim, criou-se o mito de que certas ações policiais de repressão aos opositores não decorriam dos interesses do regime autoritário, mas das próprias polícias no desenvolvimento de suas tarefas cotidianas. A repressão da PMESP contra a guerrilha urbana e as ações da DICOMCAR de caça aos membros do partido comunista se situaram no universo de combate à criminalidade.

Huggins (1998) aborda que, quando uma polícia independentemente atua contra a população civil, o antagonismo se volta para a polícia, não contra a estrutura de poder. Decerto, uma polícia repressiva é símbolo de um governo autoritário, contudo, as ações policiais contra dissidentes políticos no Brasil e no Chile não eram consideradas pelos governos militares somente medidas políticas, mas questões policiais.

Embora violentas, as ações policiais estavam justificadas pela necessidade da imposição das doutrinas de segurança nacional ou de Estado. Pairavam, no contexto dos países latino-americanos submetidos aos governos militares, as estratégias de deslegitimação e criminalização (ilegalidade) dos movimentos opositores. Com efeito, o imperativo se refletia nas principais metáforas empregadas pelos regimes autoritários de Brasil, Chile, Uruguai e Argentina: aquelas palavras de ordem infalíveis do fascismo, como limpar, varrer, extirpar e curar.

No Brasil, a prisão de esquerdistas pelo regime militar era chamada de “Operação Limpeza”. No dia do golpe do Chile, Pinochet se referiu a Allende e seu gabinete como “aquela imundície que quase arruinou o país”, sendo que, um mês depois, garantiu que iria “extirpar a raiz do mal no Chile” e fazer uma “limpeza moral” no país, “purifica-lo de vícios” (KLEIN, 2008:129).

Sob o *métier* autoritário, couberam a PMESP e Carabineros participarem extensivamente do processo de “limpeza”, que se espalhou pelas ruas, onde batidas policiais e militares eram feitas com frequência. Assim, no Brasil no final da primeira semana após o golpe militar de 1964, mais de 7 mil pessoas haviam sido detidas (HUGGINS *et al*, 2006:139). No Chile, durante o processo de contestação civil contra o governo autoritário, entre 1983 e 1984, o número de detidos foi de mais de 5 mil pessoas (HUNEEUS, 1986: 112). Tais medidas, próprias dos governos repressivos, foram incorporadas como rotineiras do trabalho policial.

O que se observou nos regimes militares brasileiros e chilenos foi a hipermilitarização da estrutura policial, no caso específico da PMESP e Carabineros. No Brasil, isso foi feito a partir de instrumentos legais, que permitiam o controle e a organização das polícias pelas Forças Armadas, o que levou a estreita correlação entre os campos policiais e militares.

No Chile, a inserção de Carabineros no arcabouço do governo militar demonstrava a privilegiada condição da instituição pertencer ao campo militar. Assim, no geral, essas corporações policiais obtiveram ganhos institucionais e maiores liberdades para policiar e prender. Por conta disso, durante os regimes autoritários da América Latina, a ubíqua presença dos militares na política afetou a forma e o estilo de policiamento adotado (KALMANOWIECKI, 1995:21).

No entanto, quando se analisa atentamente a PMESP e Carabineros nos períodos autoritários, sob as dimensões – *como são organizadas, como são controladas, como se comportam* - observa-se que os regimes militares não necessariamente mudaram essas polícias, mas reforçaram uma histórica de tradição de militarização e de práticas autoritárias.

Ao analisar as contextualidades sociopolíticas da formação dos Estados brasileiro e chileno, nota-se que suas polícias foram formatadas no conjunto de pensamentos e práticas autoritárias das elites políticas. Especificamente, a mentalidade autoritária no Brasil teve como pressupostos básicos o modelo jurídico, o poder centralizado e elitizado e a organização das forças policiais estaduais, que se incumbiram de perseguir as camadas sociais desprivilegiadas, além de assegurarem a estabilidade do poder em cada um dos estados (PEDROSO, 2005:49; PINHEIRO, 1982:58).

No Chile, se estruturou um aparato policial centralizado e militarizado, à imagem e semelhança das Forças Armadas, similar a países como Espanha e Itália, que possuem uma larga



tradição latifundiária e de instituições políticas tradicionais (PRIETO, 1990). Diante disso, o comportamento dessas polícias sob os regimes autoritários seguiu suas trajetórias históricas de tipificar criminosos dentro de um espectro de preconceitos definidos por ordens políticas. O que ratifica a tese de que governos autoritários na América Latina têm consistentemente subvertido a polícia para propósitos de contenção das profundas transformações social e política (HINTON, 2005:94).

Em suma, a gramática das polícias militarizadas nos regimes militares do Brasil e do Chile reforçou práticas autoritárias, executadas desde a gênese de suas primeiras polícias. A violência policial nos regimes militares foi mais outra faceta de inúmeras brutalidades dos aparatos de coerção contra segmentos sociais marginalizados.

Os papéis violentos desempenhados pela PMESP e Carabineros no exercício da função policial sob o comando dos regimes militares não foram produtos apenas decorrentes da repressão política, pois os regimes não transformaram polícias comunitárias em braços armados de governos autoritários. O que os governos militares no poder no Brasil e no Chile fizeram com maestria foi intensificar o que já era feito: o controle da ordem social pela força policial em um contexto de assimetrias, preconceitos e discriminações.

No Quadro 6, sintetizam-se algumas normas dos governos militares no Brasil e no Chile que afetaram direta ou indiretamente a forma como as polícias militarizadas são *organizadas*, *controladas* e se *comportam*. No caso do Chile, pelo fato de Carabineros se situar no interior da junta militar, as normatizações e *Los Bandos* contava com aquiescência da instituição.

No caso do Brasil, destaca-se que as leis foram pontuais no aspecto da organização e do controle das polícias militares. De toda forma, em ambos os casos, o conjunto de normas reforçaram o *habitus* militar das polícias, pois o campo das organizações policiais foi tomado pelo das ideologias militares.

**Quadro 6: Normas das ditaduras que hipermilitarizam as polícias e favoreceram a repressão**<sup>111</sup>

	Aplicadas diretamente às polícias militarizadas	Alcancaram indiretamente o policiamento
<b>Brasil 1964-1985</b>	<p><u>Dec. Lei nº 317/1967</u> – reestruturação das polícias militares; <u>Dec. Lei nº 667/1969</u> – unificação das polícias militarizadas (modificado pelo <u>Dec. Lei nº 1.406/1975</u> e <u>Dec. Lei nº 2.010/1983</u>); <u>Dec. Lei nº 1.001/1969</u> – polícia militar estadual sob a jurisdição da Justiça Militar; <u>Dec. 1.072/1969</u> – exclusividade do policiamento ostensivo; <u>Dec. Lei nº 217/1970</u> (estadual) – extingue a Força Pública de São Paulo e cria a PMESP; <u>Lei nº 616/1974</u> (estadual) – Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de São Paulo; <u>Dec. nº 66.862/1970</u> e <u>88.777/193 – (R-200)</u> – regulamento das polícias militares e bombeiros militares análogo ao das FORÇAS ARMADAS.</p>	<p><u>Dec. Lei nº 4.341/64</u> – cria o Serviço Nacional de Informação – SNI; <u>Constituição de 1967</u> – norma que suprime direitos civis e políticos; <u>Decs. Leis nº 314/1967; 898/1969; 6.620/1978; 7.170/1983</u> – Lei de Segurança Nacional - Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e sócia; <u>AI 5/1969</u> – Suspende a garantia do <i>habeas corpus</i> para determinados crimes; dispõe sobre os poderes do Presidente da República de decretar: estado de sítio [...]; <u>Lei nº 6.683/1979</u> – a Lei da Anistia.</p>
<b>Chile 1973-1990</b>	<p><u>Dec. Lei nº 444/1974</u> – subordina Carabineros ao Ministério da Defesa; <u>Dec. Lei nº 1.063/1975</u> – lei orgânica intensificando o caráter militar e a vinculação ao Ministério da Defesa; <u>Dec. Lei nº 18.961/1990</u> – lei orgânica nos moldes da anterior, mas ressaltando a função policial.</p>	<p><u>Dec. nº 2.226/1944</u> – Código de Justiça Militar. Jurisdição militar para vários delitos cometidos por militares, inclusive Carabineros (permaneceu em vigor na ditadura); Acta de Constitución de la Junta Militar de Gobierno – consagra a participação de Carabineros no governo; <u>Bando nº 24</u> – Impõe a sociedade não resistir as FORÇAS ARMADAS e Carabineros; <u>Dec. Lei nº 1878/1977</u> – Cria a <i>Central Nacional de Informaciones</i> – CNI; <u>Dec. Lei nº 890/1975</u> – Lei de Segurança Nacional; <u>Dec. Lei nº 2.191/1978</u> – Concede anistia aos militares; <u>Constituição de 1980</u> – editada pela ditadura estabelecendo prerrogativas especiais para as Forças de Ordem e Segurança; <u>Dec. Lei nº 1.086/1983</u> – limita o direito de reunião; <u>Dec. Lei nº 18.314/19 84</u> – determina condutas terroristas.</p>

<sup>111</sup> Outras legislações disponíveis em: PMESP: <<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=41237>>. Carabineros: <[http://www.carabineros.cl/transparencia/normativa\\_a7c.html](http://www.carabineros.cl/transparencia/normativa_a7c.html)> Acessados em 10 de março de 2013.

## CAPÍTULO 7

### À luz das Democracias – Alvorada das Polícias

Dos anos de 1980 em diante, inicia-se a primavera democrática na América Latina<sup>112</sup>. Nessa nova fase, as polícias militarizadas do Brasil e do Chile – em geral, forjadas em uma tradição autoritária, e, especificamente, instrumentalizadas pelos governos militares – precisariam passar por reformas para se enquadrarem ao Estado democrático de direito.

Até então essas polícias tinham sido organizadas e treinadas para serem polícias de governo, ou seja, polícias em que a lógica política era o determinante de suas ações. Contudo, sob as democracias, ressurgiram diversas demandas da sociedade civil, que, inclusive, exigiam modificações nos aparelhos de polícia, principalmente no aspecto da relação polícia e cidadão. As polícias agora teriam de dispensar atenção aos interesses dos cidadãos, algo que soava estranho para organizações que se mantiveram insuladas por longos anos. Desse modo, com a democratização, mais do que nunca, elas tiveram de enfrentar o dilema das polícias contemporâneas apresentado por Soussais (1972): “*servir ao poder e à sociedade, receber ordens de um e sofrer as críticas do outro, tal parece ser a sorte da polícia*”.

Como já defendido por Bayley (2006), o regime político é fator preponderante na configuração da polícia e dos modelos de policiamento. Nesse sentido, com a democratização, quase que naturalmente as polícias autoritárias seriam transmudadas por polícias societais ou comunitárias. No caso das polícias militarizadas, por exemplo, PMESP e Carabineros, que foram hipermitarizadas nos regimes autoritários, isso também equivaleria a um processo de desmilitarização, ou seja, afastamento das polícias do campo da Forças Armadas.

Não obstante, a arquitetura atual e os valores prevalecentes nas polícias latino-americanas devem muito aos regimes autoritários civis e militares que dominaram a região desde o fim dos anos 1960 até à década de oitenta (FRÜHLING, 2002: 28). Ademais, as transições democráticas na América Latina foram caracterizadas por ambiguidades, em que se compatibilizam estruturas e práticas autoritárias sob a ordem democrática. As próprias organizações policiais são provas materiais dessa idiossincrasia, visto que, mesmo tendo sido elas instrumentos marcantes na

---

<sup>112</sup> Tomei emprestado a expressão “primavera democrática” de Rouquié (2011).

sustentação das ditaduras, foram conduzidas às democracias sem substanciais modificações, como são os casos das polícias militarizadas brasileira e chilena.

Com efeito, essas polícias estream no tempo democrático com os mesmos uniformes das ditaduras, o que, de um lado, tem inviabilizado reformas nessas organizações e, de outro, gerado entraves ao processo democrático. Para essas polícias militarizadas, o ideal democrático não foi formalmente apresentado, por conseguinte elas são carentes de identidade, visto que não mais contam com as armaduras do autoritarismo e tampouco usufruem de credibilidade na democracia.

O problema das polícias está inserido em outro maior, que abarca o conjunto das instituições estatais latino-americanas: o passado autoritário tem imposto diversos obstáculos ao presente democrático. Parafraseando Antônio Gramsci, essa é uma situação histórica em que o novo (democracia) está nascendo, mas o velho (autoritarismo) ainda não morreu<sup>113</sup>. Com efeito, as democracias, que despontavam na América Latina nos anos 1980, traziam consigo marcas do passado, porque, ao mesmo tempo em que tinham o empenho pela abertura política, persistiam estratégias para manutenção de privilégios autoritários.

Conforme Garretón (1989), processos de transição condicionados ou pactuados deixaram rastros de autoritarismos nas mais variadas instituições, os quais as democratizações em países latino-americanos têm tido dificuldades de espulgar. A transição e instauração do novo regime, que deveriam ser momentos de ruptura com o passado, ao contrário, parecem ser momentos de grande ambiguidade, em que elementos francamente democráticos se mesclam com outros do passado autoritário, provocando forte frustração e alguns paradoxos (CARDIA, 1999:25). Assim, estabelecem-se enclaves autoritários, que, quando não superados com a consolidação democrática, trazem dificuldades para o próprio processo de consolidação (GARRETÓN, 1989:51).

Nesse caso, segundo Moulian (1994:26), a transição chilena se assemelha muito à brasileira, pois foram transições sistêmicas, institucionais ou “desde cima”, cujo desenvolvimento esteve determinado pelas regras e procedimentos estabelecidos pelos governos autoritários

---

<sup>113</sup> Reflexão extraída de GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere* (várias edições). Para Gramsci, em contextos de crises há um interregno em que o velho está morrendo e o novo não pode nascer.

precedentes. Logo elas não produziram a derrocada do poder militar por efeito. Diante disso, tanto no Brasil como no Chile, os enclaves à democratização são presentes e resistentes.

Tem-se que, no primeiro país, mesmo com amplo processo de democratização, que alcançou os campos dos direitos políticos, civis e sociais, além da instituição de um novo marco legal com a Constituição de 1988, não se suprimiu por completo as estruturas patrimonialistas do Estado autoritário. Há alguns entraves que são normativos e podem ser suplantados por meio de mudanças institucionais, por exemplo, reformas nos aparelhos do Estado. Há outros que são práticas institucionalizadas de difícil percepção, como o clientelismo. Todavia, no geral, essas barreiras se expressam através do fato de que as práticas de poder e de negociação, os processos de decisão, a divisão de poder dentro do país (entre regiões) e dentro da sociedade permanecem os mesmos dos períodos autoritários. Em particular, não se consegue institucionalizar procedimentos. Assim, o processo de decisão continua limitado nas mãos de poucos, sem ampla consulta e, com frequência, é marcado pelo patrimonialismo e até mesmo pelo arbítrio (CARDIA, 1999: 25).

Por sua vez, no segundo país a transição ficou marcada pela continuidade da Constituição de 1980, imposta em plena ditadura. Em consequência, o Chile tem vivido, desde então, uma situação híbrida: nem uma democracia plena, nem a simples tutela militar, mas um sistema que, embora seja, em sua forma e procedimentos, democrático, é viciado pelos enclaves autoritários presentes na Constituição – uma espécie de “democracia tutelada”, ou um regime democrático de baixa qualidade (D’ARAÚJO e CASTRO, 2000:130). Com efeito, arquitetura ou andaime institucional desenhado pelo regime militar foi apenas parcialmente reformado na democracia (FUENTES, 2011).

Por conta disso, em muitos países da América Latina, mesmo após o retorno ao regime constitucional e democrático, as relações entre os governos e as sociedades, em particular a maioria dos pobres e miseráveis, têm sido marcadas por ilegalidades e arbítrios. As sociedades latino-americanas passaram por transições de ditaduras para governos civis, mas as práticas autoritárias de seus governos não foram afetadas pela mudança política ou eleições: sob a democracia, tem prevalecido um sistema autoritário, incrustado em especial nos aparelhos de Estado de controle da violência e do crime (PINHEIRO, 2000:11).

Para as polícias, a situação contraditória do processo de democratização se expressa em organizações que têm dificuldades de abandonar a exclusiva lógica política e trilhar o caminho das questões societais. Resultado imediato dessa ambiguidade é a violência ilegal, cometida pelas polícias, a qual ocorre nos momentos dramáticos de encontro da força policial com a sociedade civil. Tal fator é efeito conjunto de um legado de autoritarismo e o hábito arraigado das corporações de cumprimento da lei de resistir a todas tentativas de submetê-las ao controle democrático (MÉNDEZ, 2000:36).

Todavia, essas mesmas polícias, criticadas pelo o envolvimento nas ditaduras e pela violência extralegal na democracia, são requisitadas pelas sociedades civis do Brasil e do Chile para dar cabo de um problema crescente na região: a criminalidade. Paralelo ao contexto de estagnação econômica, instabilidade política, ressurgimento da sociedade civil e lutas por direitos humanos, na América Latina, a partir dos anos 1980, ocorreu a explosão da violência urbana.

A região se projetou como a zona do mundo com um dos maiores números de homicídios, atrás somente da África Subsaariana. A taxa média na região girava em torno de 28,4 homicídios por ano para cada 100 mil habitantes, o que é quase o dobro da taxa média mundial. A Organização Panamericana de Saúde calcula que a taxa de homicídios da região cresceu mais de 44% durante o período 1984-1994 (KLIKSBURG, 2002: 27).

Paradoxalmente, com a democratização, veio a preocupação com a delinquência, fenômeno que sempre esteve presente, mas que pouco impactava na vida dos habitantes da região e recebia menor cobertura dos meios de comunicação (DAMMERT, 2009:164). Esse aumento da criminalidade correspondeu a um aumento do medo e, como resultado, uma maior pressão sobre a organização policial para que ela provesse segurança (GOLDSTEIN, 2003:16).

Em um cenário de crescente violência e descontrole da ordem social, que caracterizou os anos iniciais da redemocratização em países da América Latina, a resposta encontrada pelos novos governos foi a “policial”. Nessa época, ocorreu um forte incremento das demandas da opinião pública por proteção policial, o que elevou a relevância política e social da polícia e impulsionou os governos a investirem nas organizações policiais (FRÜHLING, 1990:92).

Dessa forma, com a redemocratização, aos poucos, as polícias foram deixando o papel primordialmente político para realizarem funções policiais de provimento de segurança e apuração dos delitos (*polícia de ordem e criminal*). O problema é que a solução policial trouxe a

reboque a concepção militarista e o controle da criminalidade passou ser tratado nos moldes de uma guerra. Os órgãos responsáveis pela política criminal, em especial, as polícias, tentaram retomar suas posições de segurança, projetando uma guerra contra criminalidade, o que, no ambiente latino-americano, marcado por graves exclusões socioeconômicas e Estados de direito não efetivos, significou imediatas afrontas aos direitos humanos, principalmente dos segmentos mais marginalizados (CALDEIRA, 2000; FRÜHLING *et al.*, 2003; PINHEIRO, 2000; PERALVA, 2000).

A violência policial, sistematicamente operada pelas ditaduras latino-americanas com fins políticos, no período de redemocratização, ressurgiu como alternativa para o controle da criminalidade. A brutalidade policial foi sendo reciclada por meio de discursos e ações fundados em um populismo penal, que, em um ambiente de insegurança e medo, promove o uso excessivo da força física por parte das instituições de segurança pública como estratégia de tratamento da violência urbana.

As violentas ações policiais, que eram a marca mais cruel dos regimes autoritários, tornaram-se remédio para frear a criminalidade. Um policiamento duro, repressivo ou violento – que promovia torturas, prisões arbitrárias, execuções extrajudiciais – era defendido pelas classes políticas, setores conservadores da sociedade e potencializado pelas mídias como a medida certa para conter o crescimento da criminalidade. Nesse sentido, Pereira e Ugar (2004) constatam que, em muitas sociedades latino-americanas, mesmo após décadas de violências cometidas pelos órgãos repressivos dos governos autoritários, mantinha-se alta tolerância com os excessos policiais, considerando-se esse o preço para efetivo controle do crime.

Em suma, no contexto latino-americano, as transições democráticas tiveram pouco impacto nos padrões de policiamento, pois o tema “mudanças das polícias” praticamente não fez parte dos processos de transição brasileiro e chileno. Resultado disso, é que os sistemas policiais da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai mantiveram, no período de transição, estreitos laços com as Forças Armadas, doutrina e treinamento militarizado, apoio à violência desnecessária, ineficácia na supervisão judicial e continuidade nas formas de organização das polícias e da cultura dos policiais (PEREIRA e UGAR, 2004).

Dessa maneira, as polícias latino-americanas encontram dificuldades de se adequar aos requisitos do Estado democrático de direito, porquanto ainda são instituições insuladas, fator

mais crítico nas polícias militarizadas, e seguem sobremaneira a lógica de polícia de governos, em que os cidadãos têm escassa capacidade de intervir no policiamento.

Essa concepção tradicionalista dos sistemas policiais latino-americanos tem gerado críticas ao longo dos anos de consolidação dos regimes democráticos da região, pois foi ficando mais evidente que as mazelas nas estruturas policiais e no policiamento impactam no próprio regime político e que polícias violentas são marcas de governos autoritários (DAMMERT, 2007; BAYLEY, 1996, 2001a; PINHEIRO, 1982, 1983, 1991a, 1991b, 1997).

As críticas recaíram em especial sobre as polícias militarizadas, porquanto elas representam espólios dos regimes autoritários. Como foi observado no capítulo anterior, os governos autoritários hipermilitarizaram as forças policiais, o que correspondeu a maiores racionalizações na prática repressiva. Na América Latina, as organizações policiais militarizadas ficaram assimiladas às ditaduras, sendo que a militarização equivaleu à operacionalização da repressão. Com matizes distintos, PMESP e Carabineros são tratados como continuísmos dos governos militares.

Os regimes militares do Brasil e do Chile influíram diretamente na forma como são *organizadas, controladas e se comportam* as polícias militarizadas, com destaque para o processo de hipermilitarização. Em regimes autoritários, é comum a maior presença policial no sentido repressivo. Por sua vez, em regimes democráticos, oriundos de pós-autoritarismos, a tendência seria o desmonte do aparato policial repressivo, o que implicaria transformações na forma em que são *organizadas, controladas e se comportam*.

Todavia, nas polícias militarizadas brasileira e chilena, constata-se que elas foram alijadas dos processos de transição, pois pouco mudaram de um regime para o outro. Polícias autoritárias foram conduzidas para democracia com a finalidade de tratar de temas de segurança pública, não mais de segurança nacional, sem, no entanto, terem em suas estruturas um ideal democrático como procedimento.

Costa (1998) observa que no Brasil, no ano da Assembléia Nacional Constituinte, os militares exerceram forte *lobby* junto aos congressistas constituintes para manutenção do *status quo* das Forças Armadas, o que, de certa forma, garantiu prerrogativas para as polícias militares. Bicudo (2000) relata o *lobby* da Polícia Militar e do Exército contra propostas de unificação das polícias em um só organismo civil. No mesmo sentido, no Chile a presença do diretor de



Carabineros na junta de governo influenciou na elaboração da Constituição outorgada de 1980, a qual reforçou as prerrogativas institucionais de Carabineros. Tais fatos fizeram parte do conjunto de transições políticas “desde cima”, ou seja, que contaram com influências diretas dos governos autoritários e segmentos conservadores das sociedades brasileira e chilena.

As consequências de organizações policiais herdeiras de regimes autoritários não se expressam apenas nas limitações de ofertar segurança pública, de manter a lei e a ordem. Elas são expostas no cotidiano da atividade policial. No Brasil e no Chile, são notórios os casos de abusos e violência policiais, de prisões ilegais ou de execuções extrajudiciais (ALVAREZ e FUENTES, 2005; CALDEIRA, 2000; BRINKS, 2010; FUENTES, 2001, 2005; MESQUITA NETO, 1999; NEME, 2007; ROCHA, 2013).

Em países autoritários, a violência policial conta com o apoio do regime político, mas, em países democráticos, a brutalidade policial representa uma falha na responsabilidade seja do policial, seja da instituição policial, seja do Estado ou seja dos três fatores em conjunto, pois a polícia é um dos braços armados do Estado (ZAVERRUCHA, 2003:04). Além do mais, traços de um sistema policial influenciado por concepções militarizadas, como é o caso do Brasil e do Chile, fazem parte de um rol de legalismos autoritários persistentes em diversas arestas dos Estados e das sociedades latino-americanos (PEREIRA e UGAR, 2004).

Isso demonstra que os vínculos com os regimes autoritários latino-americanos, em que as Forças Armadas instrumentalizaram as polícias, explicam parte do processo. Não foi necessariamente a invasão do campo policial pelas Forças Armadas, ou seja, a hipermilitarização, acompanhada da centralização, que tornaram as polícias brasileira e chilena organizações repressivas. Possivelmente não será a desmilitarização e descentralização que as transformará em polícias democráticas, guiadas pela lógica societal. Com a democratização, as polícias brasileira e chilena têm se afastado do campo das Forças Armadas, não mais sendo submetidas ao controle militar, porém isso não mudou substancialmente as estruturas das polícias militarizadas.

Nota-se que a relação das polícias com as Forças Armadas, com os militares em geral, não se dá mais em uma exclusiva dependência institucional, mas, atualmente, ela opera em um nível de representação no qual as polícias não se identificam como instituições tipicamente castrenses, contudo adotam símbolos, culturas, valores, condutas, procedimentos militares. Fortalece-se, assim, um campo policial-militar com interfaces no campo propriamente militar e no campo

policial civil, no qual os ritos do militarismo, sobretudo a hierarquia e a disciplina, são interpretados como valores institucionais, normas organizacionais e procedimentos de ação.

Medeiros (2004) e Fairchild (1984) apontam que, em todo o mundo, as polícias tornaram-se militarizadas em algum grau. As polícias estadunidenses têm estatuto civil, o que não as impede de adotar a hierarquia militar como modelo (dimensão "organização"), nem de empregar unidades paramilitares (dimensão "emprego"). A tradição brasileira e chilena tem sido de uma maior militarização em todas as dimensões, o que sob os regimes militares foi reforçado e, sob democracias, parcialmente desmontado.

No contexto democrático, o militarismo não significa mais uma retomada do campo policial pelo campo das Forças Armadas, mas sim uma não dissociação, expressa entre as tarefas de natureza policial e militar. O "militarismo", hoje, significa: a) uma propensão de as polícias buscarem, em primeiro lugar, soluções militares para questões que poderiam ser resolvidas por outros meios; e b) a facilidade dos escalões mais baixos de aceitar tais soluções sem questionamento (GIDDNES, 2008:321). Não obstante, o militarismo desponta como uma forma efetiva de policiamento e confunde-se, inclusive, com profissionalismo, logo permanece internamente na organização das polícias militarizadas. Por conta disso, PMESP e Carabineros defendem uma estética ou caráter militar como meio efetivo de organização, controle e especialização.

Decorridas mais de duas décadas de experiência democrática no Brasil e no Chile, as polícias militarizadas têm passado por reformas cosméticas, mas pouco se questiona o aspecto militar dessas organizações, responsáveis por extensivos policiamentos nas sociedades civis. O fato de elas serem militarizadas *per se* não as classifica como violentas e autoritárias, pois há outras polícias militares em democracias, por exemplo, a Itália, que dispõe dos *Carabinieri*, a Espanha, da *Guardia Civil*, a França, da *Gendarmerie*, e a Holanda, da *Rijkspolitie* (BEATO, 1999:18).

O problema é que o aspecto militar nas polícias latino-americanas correspondeu à estruturação de organizações insuladas, as quais interpretam e realizam a segurança doméstica em uma concepção militarista. Esse pressuposto militar das polícias de alguma forma permite que elas sejam vinculadas às Forças Armadas e possibilita a intervenção de militares na segurança interna, o que comprova uma contiguidade da legalidade autoritária como procedimento aceitável

(PEREIRA; UNGAR, 2004:27). Com efeito, as reformas nas polícias militarizadas tocam em aspectos externos e formais das organizações, ao passo que a estrutura autoritária permanece formando policiais e definindo policiamentos.

Desde o fim das ditaduras, na PMESP e Carabineros, têm ocorrido processos de desmilitarização. Basicamente eles correspondem ao afastamento das polícias do campo das Forças Armadas, visto que elas hoje não mais são submetidas formalmente aos militares. Nesse sentido, a estratégia militar não é mais a regra para policiamento, embora ela sempre possa ser utilizada.

A desmilitarização tem avançado pouco no desenho organizacional, no qual a *estética* ou *caráter* militar tem se cristalizado em um *habitus* próprio das polícias militarizadas. Nesse contexto, as reformas nas polícias, que são necessárias para o rompimento com os legados autoritários, encontram dificuldades no interior dos campos policiais que vislumbram no militarismo um meio de diferenciação da sociedade civil que têm de policiar.

As polícias militarizadas se mantêm “protegidas” dos juízos da sociedade civil e com escassos canais de responsabilização ou *accountability*. Isso indica que, sob o manto do militarismo, as polícias aqui estudadas, PMESP e Carabineros, não têm desenvolvido plenamente uma ética policial, que regularize o uso da força física e atue dentro de um marco legal. Por isso, Chevigny (2000) argumenta que adoção de um papel militar pela polícia é sempre um erro, o que é complementado por Brodeur:

A ética policial é definida pelo mínimo uso da força para resolver problemas que requerem a imposição de uma solução. A ética militar consiste no uso de força esmagadora para ganhar supremacia total sobre um inimigo em um ataque e assegurar que o inimigo inflija o menor dano possível sobre seus atacantes. A ética militar pode ser apropriada para guerra entre países, se é que é apropriada para alguma coisa. Ela é completamente não-apropriada para promover o respeito à lei em uma sociedade, porque o que define uma sociedade é precisamente o desejo de colocar um fim na situação de guerra, segundo a qual cada pessoa está em conflito cada uma das outras. De que uma polícia militarizada atíça os ventos da guerra em uma sociedade, ela derrota o próprio propósito para o qual essa sociedade foi instituída (BRODEUR, 2000:98).

Nas ditaduras brasileira e chilena dos anos 1960 e 1970, as polícias foram instrumentalizadas para atender aos fins políticos dos regimes repressores. Agora compete às democracias ajustarem suas instituições policiais aos fins necessários para a consolidação do Estado democrático de direito. Nessa linha, o campo policial-militar se situa como um entrave

democrático, não necessariamente pelo aspecto militar, mas porque inviabiliza a realização plena de uma ética policial orientada para os interesses da sociedade civil.

As demandas por segurança pública, cada vez mais crescentes na América Latina, ofuscam o fato de o militarismo na PMESP e Carabineros ter sido estruturado para formação de polícias autoritárias, o que colide frontalmente com a situação democrática. As polícias podem ser esteticamente militarizadas, do tipo gendârmica, o que não deve existir é o militarismo como obstáculo para reformas nas organizações policiais e nas formas de policiamento.

Chevigny (2000) frisou que sempre é um erro o estabelecimento de uma polícia militar. Nesse sentido, Brasil e Chile, que possuem polícias profundamente militarizadas, erraram, mas o pior erro é que o peso histórico de suas polícias tem impedido encontrar acertos. As gramáticas das polícias militarizadas brasileira e chilena, em específico, PMESP e Carabineros, estão repletas de ambiguidades, contudo é com elas que tem sido escrito o papel dessas polícias sob as novas democracias, mesmo que entre tinta e sangue.

### PMESP: entulho autoritário?



Foto 3: Reintegração de posse na região de Pinheirinho<sup>114</sup>

Em fevereiro de 2012, o jornalista Paulo Moreira Leite<sup>115</sup>, redator-chefe e colunista de periódicos de grande circulação nacional, publicou na revista *Época* um artigo que atingia frontalmente o brio da PMESP. Como rastilho de pólvora, o texto ecoou na corporação, principalmente no círculo dos oficiais, pois, mesmo depois de mais de duas décadas de democracia, denunciava que a Polícia Militar se constituía em uma mazela do regime autoritário ainda não radicada.

A expressão “entulho autoritário” surgiu no fim da ditadura, quando se pretendia denunciar e eliminar heranças do regime militar que sobreviveram à mudança de regime. Hoje em dia, convive-se com vários “entulhos autoritários” e tem gente que até acha bom. [...] Outro entulho autoritário é a Polícia Militar. A PM foi criada em 1970, como um braço auxiliar do Exército para reprimir e controlar a população civil. Já existia, é verdade, a Força Pública. Mas se queria uma corporação mais dura, mais bruta, sob controle direto dos generais do Exército, instituição que realmente governava o país no momento. Foi assim que nasceu a PM. Ela possui serviço de inteligência, como o Exército. Infiltra agentes a paisana em movimentos civis – o que é absurdo. Tem disciplina, formação política, orientação ideológica – como o Exército. E é intocável – como o Exército. Uma das estrelas da insígnia da PM refere-se ao golpe de 64. [...] A PM porta-se como uma instituição soberana, que não presta contas a ninguém. Apesar do nome, não tem vocação para trabalho de polícia. Atua como tropa de ocupação, um exército em terra estrangeira. Essa era sua doutrina, no passado. Mudou? [...] É incontrolável. Tanto que, em São Paulo, de vez em quando os governadores falam em “soltar” a ROTA, em uma expressão que dispensa comentários. Muitos governadores preferem soltar a PM sobre a população porque isso dá Ibope. O saldo está aí, à vista de todos [...] Essa situação mostra que está na hora de remover o entulho autoritário. A PM, como tropa de ocupação, não dá. Uma democracia nunca

<sup>114</sup> Foto 3: Reintegração de posse na região de Pinheirinho, em São José dos Campos (Rosevelt Cassio/Reuters)

<sup>115</sup> Desde janeiro de 2013, é diretor da ISTOÉ em Brasília. Dirigiu a *Época* e foi redator chefe da VEJA, correspondente em Paris e em Washington. É autor do livro “A mulher que era o general da casa - Histórias da resistência civil à ditadura”. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/colunista/48\\_PAULO+MOREIRA+LEITE](http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/colunista/48_PAULO+MOREIRA+LEITE)>. Acessado em 20 de março de 2013.

será protegida por uma instituição construída para proteger uma ditadura. A PM precisa de uma reforma ampla, geral e quase irrestrita<sup>116</sup>.

Em resposta ao artigo de Paulo Moreira Leite, o comandante geral em exercício da PMESP, coronel Álvaro Batista Camilo<sup>117</sup>, por meio de uma carta aberta, saiu em defesa da corporação. Ele afirmou que é um equívoco considerar a PMESP uma herança do regime autoritário e ignorar suas funções policiais nos dias de hoje:

Dizer que não possuímos vocação para trabalhos de polícia é simplesmente desconhecer a estrutura do Estado e de suas instituições. Se temos disciplina? Graças a Deus, temos, sim, pois somente uma tropa disciplinada e devidamente comandada suporta as agruras das árduas missões que desempenhamos com muito denodo e muita perseverança ao longo de todos esses anos, até mesmo quando fomos alvo de atentados covardes perpetrados por membros de organizações criminosas em meados de 2006. Formação política? Faz parte de qualquer segmento que pauta sua gestão pela qualidade, que está inserido no mundo globalizado, que se relaciona com as diversas outras instituições e organizações públicas e privadas, inclusive a própria Imprensa, que há muito trabalha com livre acesso a nossas instalações e nossos profissionais. Quanto à nossa formação ideológica, só seguimos uma direção, a Lei. Não somos braço da Ditadura, não abrigamos milícias nem qualquer outro grupo que não se alinhe com princípios éticos. Somos herança de um passado de homens mulheres, pessoas honradas que, desde 1831, suaram, sangraram e, muitas vezes, tombaram mortas para cumprir o sagrado juramento de “defender a sociedade, mesmo com o sacrifício da própria vida”. Restringir-nos simplesmente a uma tropa de ocupação é fechar os olhos para a única Instituição que trabalha diuturnamente, religiosamente, nos 645 municípios do estado de São Paulo. É mais do que isso, é desconhecer nossos dados oficiais de atendimento ao público, é olvidar os mais de 150 mil chamados diários ao COPOM, os mais de 15 mil despachos para envio de viaturas, nos mais variados empregos [...] Atuamos sempre, em quaisquer condições, e sem jamais escolher os clientes, que, em sua imensa maioria, são oriundos das classes sociais mais humildes<sup>118</sup>. (grifo do autor)

Dois discursos antagônicos, uma instituição: a PMESP. O primeiro, em tom de denúncia, é resultante de uma imprensa livre, que pode acusar o que há de deletério do Estado contra a sociedade sem padecer de censuras e comprovar que a democracia brasileira avança em meio aos enclaves autoritários.

O segundo, em uma situação de revide, é produto do processo de insulamento de uma corporação que, desde sua origem, esteve afastada da sociedade e hoje tem dificuldades de se encaixar ao contexto democrático. De alguma forma, a PMESP simboliza o passado repressor, ou

<sup>116</sup> Vide: *PM é entulho autoritário. Lembra disso?* Revista Época, Coluna, 08/02/2012. Disponível em: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/paulomoreiraite/2012/02/08/pm-e-entulho-autoritario-lembra-disso/>> Acessado em 11 de março de 2013.

<sup>117</sup> Ex-comandante geral da PMESP foi eleito vereador nas eleições municipais de 2012, e compõe a intitulada Bancada da Bala. Folha de São Paulo, 22/01/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1218432-bancada-da-bala-militariza-gabinetes-na-camara-municipal-de-sp.shtml>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>118</sup> Carta do Comandante Geral da PMESP, Álvaro Camilo. Disponível em: <<http://9bpmi.files.wordpress.com/2012/02/resposta-do-cmt-geral-da-pmesp.pdf>>. Acessado em 11 de março de 2013.

seja, a polícia militar tem uma imagem herdada da ditadura, quando era uma caixa-preta e impunha medo ao cidadão. Isso continua de certa forma até hoje (BEATO, 2012)<sup>119</sup>. A ambivalência daqueles discursos, portanto, demonstra que o passado não é tão passado ainda ou, na expressão cunhada por Paulo Sérgio Pinheiro, *o passado não está morto, nem é passado ainda*<sup>120</sup>.

Os discursos refletem os paradoxos da PMESP, que tem enfrentado críticas não apenas por seus laços com o governo dos militares, mas também porque, a despeito do caráter repressivo desse, aquela corporação considera como meritória sua participação no regime comandado pelos generais e orgulha-se das suas ações violentas, que, mesmo levadas a cabo sob um Estado de direito, encontram justificativas diante do cenário da violência urbana.

A relação da PMESP com regime militar é mal resolvida, mesmo depois de duas décadas de democratização. Como foi citado anteriormente no caso da ROTA, nas páginas oficiais da PMESP, remanesce ainda participação no golpe de 1964 – tratado como Revolução de Março de 1964 – como um feito histórico, a ser preservado pela instituição para gerações futuras de policiais. Desse modo, a página de divulgação pública da Delegacia de Polícia Militar, correspondente à corregedoria, entre os vultos históricos da divisão, constava que “participou efetivamente da Revolução de 31 de março de 1964”.

Graças ao trabalho contínuo, sereno e eficiente, logrou ao DPM adotar normas saneadoras, completando a ação dos escalões responsáveis pela preservação da disciplina e da hierarquia, coluna mestra da Corporação. [...] O DPM, participou ativamente da Revolução de 31 de março de 1964, durante o Comando do Capitão THEODORO CABETTE e representado pelo canil, sob o Comando do 1º Ten PM CARLOS AUGUSTO DE MELLO ARAÚJO, no período compreendido entre 28 de abril de 1970 a 06 de maio de 1970, empenhado nas diversas missões armadas, no combate a subversivos localizados na cidade de Registro e na região do Vale do Ribeira, por ocasião do atentado sofrido pelo então Ten PM ALBERTO MENDES JUNIOR, tendo também permanecido à disposição do Exército Brasileiro na segurança da Guarda da Base Operacional do município de Jacupiranga.<sup>121</sup> (grifado autor)

Até janeiro de 2012, a página da Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo continha o termo “Revolução de Março”, em que se exaltava a atuação da força policial

<sup>119</sup> *A Polícia na Mira*. Revista Veja, 30/01/2012. Entrevista de Cláudio Beato. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-policia-na-mira>> Acessado em 30 de março de 2013.

<sup>120</sup> Vide texto: PINHEIRO, P.S. [Et al.]. *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia*. Universidade de São Paulo, NEV-USP, 1999. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down000.pdf>>. Acessado em 13 de março de 2013.

<sup>121</sup> Corregedoria da PMESP. Disponível em: <http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/corregpm/histor.asp>. Acessado em 13 de março de 2013.

estadual<sup>122</sup>. O termo foi suprimido dos meios de divulgação pública, mas a PMESP ainda ostenta em seu brasão a 18ª estrela em honra ao golpe de 1964. A análise desse brasão, símbolo que crava historicamente a instituição, evidencia em suas dezoito estrelas os feitos marcantes para a força policial. Curiosamente, nenhum deles se refere à função tipicamente policial, pois se observam missões militares ou de polícia política, as quais asseveram o caráter autoritário da corporação no transcurso de sua história.

Especificamente no caso da 18ª estrela, recentemente a Comissão da Verdade de São Paulo, responsável por revisitar o período da ditadura militar, pretende rever o brasão da PMESP. A corporação se limita a argumentar que se trata de um tema de “natureza política”, o que indica que dificilmente ocorrerão mudanças por parte da PMESP<sup>123</sup>.

A ambígua visão institucional da PMESP quanto ao passado é completada por ações no presente, em que se destacam casos de violência policial. Pano de fundo dessa dicotomia entre passado e presente é o fenômeno crime, que, nos 1980 e 1990, aterrorizou o estado de São Paulo. Com o acirramento da criminalidade, as polícias, em especial a PMESP, despontam como as instituições capazes de reverter a situação de insegurança.

Caldeira (2002) considera esse cenário como prova de que a intersecção entre a criminalidade e a democracia continua reproduzindo paradoxos e perversões, sendo que um deles tem sido o mito da polícia como provedora de segurança e os cidadãos como meros “clientes” do processo, o que desloca seu significado do campo referencial do Estado de direito para o do mercado.

A PMESP tem objetivado construir sua imagem sob aquele mito, que representa o policial como um soldado-herói, responsável por lutar contra a *guerra diária nas ruas de São Paulo*<sup>124</sup> e proteger os cidadãos de bem dos inimigos criminosos. Sob o desígnio de novos discursos, que tentam transparecer visões de eficiência e de heroísmo no trabalho da polícia, não somente os

---

<sup>122</sup> *Governo de SP trata golpe militar como 'revolução' em site oficial*. Folha de São Paulo, 27/01/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1040541-governo-de-sp-trata-golpe-militar-como-revolucao-em-site-oficial.shtml>>. Acessado em 14 de março de 2013.

<sup>123</sup> *Comissão da Verdade de SP quer rever brasão da Polícia Militar*. Folha de São Paulo, 25/01/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1220285-comissao-da-verdade-de-sp-quer-rever-brasao-da-policia-militar.shtml>>. Acessado em 14 de março de 2013.

<sup>124</sup> Retirado da página web institucional da PMESP. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/1bpchq/boinas.htm>>. Acessado em 10 de março de 2013.



valores históricos da ditadura de 1964-1985 foram readaptados à democracia, mas também as ações belicosas e repressivas.

Os anos iniciais da redemocratização foram marcados pela intensificação da criminalidade e pelo continuísmo da violência policial. A propagação do policiamento enérgico para frear o crime encontrou terreno fértil na PMESP, que, desde a ditadura, tinha aprimorado ferramentas e estratégias para eliminação dos “inimigos” do regime. Prova de que a transição política teve pouco impacto nas polícias militarizadas foi a permanência da ROTA nos tempos democráticos.

Esse batalhão da PMESP foi criado nos anos 1970, especificamente para combater a guerrilha urbana, ou seja, lidar com operações de enfrentamento aos opositores do governo dos militares. A passagem da ROTA de polícia especializada em combate a “terroristas” que minavam o poder dos generais (papel eminentemente político), para polícia de combate à criminalidade comum (função de policiamento ostensivo e preventivo) mudou apenas quanto à definição do alvo, pois as táticas violentas permaneceram.

Durante os 1980, as polícias militares, especialmente as unidades operacionais, como a ROTA, mativeram os métodos convencionais de maus-tratos e de tortura e conservaram o poder de abater os inimigos sem riscos penais. Aqui o inimigo não é mais o “terrorista”, mas o criminoso comum infiltrado nas massas populares, no “povão”, como carinhosamente a essas se referem os policiais militares (PINHEIRO, 1982:60). Nessa conjuntura, o papel das Polícias Militares aparece, portanto, bastante claro, qualificando as populações marginalizadas, as mais expostas a essa guerra, com o conceito – advindo ainda da ideologia da segurança nacional - de inimigo interno, que cumpre eliminar (BICUDO, 2000).

O jornalista Caco Barcellos, em uma obra denunciante, “*Rota 66*”, também relata como as táticas repressivas da ROTA foram transportadas de um regime para o outro. A engenharia da repressão, com suas ferramentas e ações, pouco mudou.

Os policiais militares foram treinados pelo Exército a usar metralhadoras, em 1969, com o objetivo de combater guerrilheiros. Mas, quatro anos depois, vencida a guerrilha, continuam usando armamento pesado durante o patrulhamento regular da cidade. Contra outro tipo de inimigo. Agora o alvo das metralhadoras são geralmente jovens da periferia, muitas vezes desarmados (BARCELLOS, 1992:46).

Nesse sentido, entre os meses de janeiro a setembro de 1981, Pinheiro (1982) ressalta que a ROTA tinha se envolvido em 129 mortes de civis. Com uma média de 14 mortes ao mês, a

ROTA segue o padrão de caça aos inimigos, agora balizada não mais pela doutrina de Segurança Nacional, mas pelo medo crescente do crime e da insegurança, que toma os cidadãos e anima os discursos penalistas. A organização internacional *Human Rights Watch*, em um relatório sobre a letalidade policial, observou que, entre 2004 e 2008, a ROTA matou 305 pessoas e deixou somente 20 feridos (HRW, 2009:04).

Dados da Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo apontam que, em 2009, a ROTA esteve envolvida em 61 mortes de civis; em 2010, em 75; e em 2011, em 82. Transcorridas mais de duas décadas dos dados apanhados por Pinheiro (1982), a letalidade da ROTA diminuiu, não obstante, cerca de 6 mortes ao mês são atribuídas a uma única divisão de polícia.

As notícias divulgando as ações repressivas e letais da ROTA têm sido vivenciadas com descaso, e até com apreço popular, desde o fim da ditadura. Em 2012, a Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo revelou o alcance do uso da força letal operacionalizado pela ROTA. No período entre 2007 e 2011, ela foi responsável por 14% dos mais de 2.200 casos de “resistência seguida de morte” registrados pela corporação como um todo. Vale assinalar que a ROTA representa menos de 1% do efetivo total da PMESP<sup>125</sup>.

No 5º Relatório de Direitos Humanos no Brasil, Cubas (2012:116) destaca que, entre os anos 2001 e 2011, um total de 5.205 civis foram mortos por policiais da PMESP em serviço, o que equivale a uma média de mais de uma pessoa morta por dia só por polícias militares. Na década anterior, só nos anos de 1991 e 1992, foram atribuídas às polícias paulistas 2.544 mortes de civis.

O ano de 1992 foi marcante para a história da PMESP, porque assinalou a atuação dela em um dos casos de maior brutalidade policial cometidos sob o regime democrático. Trata-se do massacre do Carandiru, ocorrido no dia 2 de outubro de 1992, em que 111 detentos foram executados por 300 integrantes da PMESP. A intervenção policial para conter um ato de desordem no interior na Casa de Detenção, Zona Norte de São Paulo, tornou-se uma chacina com uma centena de presidiários metralhados ou esfaqueados por cães da PMESP.

---

<sup>125</sup> *Letalidade da ROTA cresce 78% em cinco anos*. Globo, 26/07/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/07/letalidade-da-rot-a-cresce-78-em-cinco-anos.html>>. Acessado em 12 de março de 2013.

Caldeira (2000), que realizou expressiva pesquisa sobre a violência no estado de São Paulo, em especial, a praticada pela polícia, relata que o massacre do Carandiru foi exaustivamente documentado por uma mídia livre, que tomou para si a tarefa de desvelar o que as autoridades públicas estavam tentando esconder, a saber: a responsabilidade da PMESP e da cúpula do governo paulista pelas mortes.

Entretanto, tais fatos de violência e omissão das autoridades públicas não repousam no passado, pois, recentemente, foi denunciado que, em cada batalhão da PMESP, existe um grupo de extermínio responsável por fazer o “serviço sujo”, o que não é negado pela cúpula da polícia. Mesmo assim, tal situação parece estar institucionalizada, visto que os policiais que se negam a cooperar sofrem represálias e os que participam são bonificados:

[...] A maior parte deles participa do negócio, mesmo quem não mata. É até uma questão de subordinação hierárquica ao comando." Na maioria dos casos de extermínio, seja na capital, litoral ou interior, o modus operandi das ações é praticamente o mesmo. Atiradores em carros de cores escuras, vestindo toucas ninja e roupas pretas, e manejando, na maioria das vezes, armas de calibres 9mm, .380 ou .40. PUNIÇÃO A regra do batalhão é: o PM se negou a torturar, a matar? Vai para o PAO: Pelotão de Apoio Operacional, espécie de punição dada pelo comando de alguns batalhões da PM paulista a policiais que se negam a participar de ilegalidades e abusos, como torturas, matanças e grupos de extermínio. O castigo consiste em fazer ronda do lado de fora do batalhão, ficar 12 horas de pé, incomunicável com os outros membros da tropa e sem poder comer, urinar ou evacuar. Os que ousarem se solidarizar com os castigados são punidos da mesma maneira. [...] (MERLINO, 2012)<sup>126</sup>.

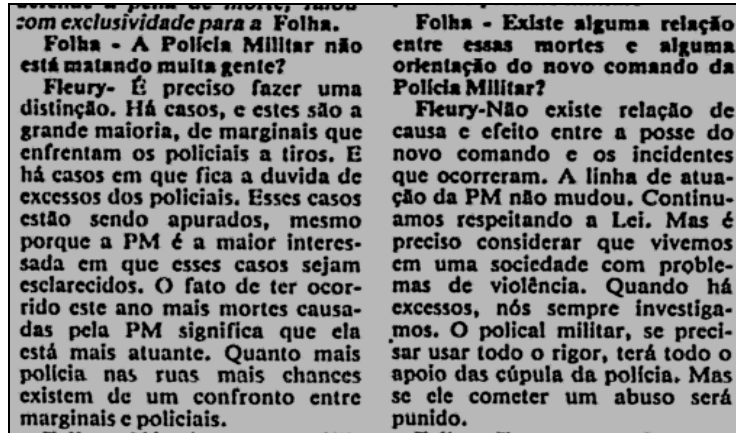
A violência policial não é somente subproduto da ditadura, porquanto encontra reiteração nos discursos e ações de governantes eleitos na nascente democracia. Caldeira (2000) observa que, paralelo à escalada da violência nos anos 1990, foi promovida pelos governos paulistas uma política de policiamento duro, do tipo “ROTA na rua”.

O governador Franco Montoro (1983-1987), primeiro a ser eleito pelo voto popular na redemocratização, tinha o propósito de retomar o Estado de direito e, inclusive, criar um “Nova Polícia”, mas não encontrou ambiente para colocar sua agenda em prática. O que prevaleceu foi a política repressiva, adotada pelo ex-secretário de Segurança Pública do governo Orestes Quécia (1987-1991) e posteriormente governador do estado, Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1995).

Fleury incentivou uma polícia dura, o que resultou em um grande crescimento no número de mortes causadas pela corporação, algo que era defendido pela cúpula do governo paulista e contava com suporte popular. Nessa época, para muitos moradores de São Paulo, a violência

<sup>126</sup> MERLINO, Tatiana. *Em cada batalhão da PM tem um grupo de extermínio*, 2012, pp. 10-13.

policial era vista como um bom meio para lidar com a criminalidade (CALDEIRA, 2000:168). Em entrevista concedida ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 1989, Fleury correlaciona as mortes realizadas pela PMESP a uma maior eficiência policial contra a criminalidade, o que estava em perfeita sintonia com os fins da política de segurança.



**Figura 8:** Extrato de entrevista do secretário de Segurança de São Paulo Antônio Fleury. Fonte: Folha de São Paulo, 28 de novembro de 1989, D-3.

A partir de 1982, os governos eleitos em São Paulo, ao invés de ajustarem a PMESP ao Estado de direito, incitaram o policiamento violento e, principalmente, solidificaram o mito da ROTA como sinônimo de policiamento efetivo. Essa situação tem contraditoriamente se repetido ao longo dos anos e perversamente combina uma política de oferta de segurança com altas taxas de letalidade policial.

Tal fato é denunciado pela própria Ouvidoria das polícias de São Paulo e PMESP. Tanto que, em 2012, a trágica novela de violência se manteve, pois em média 24 pessoas foram mortas ao mês por policiais militares na capital paulista<sup>127</sup>. Apesar da violência criminosa ter reduzido no estado de São Paulo nos últimos anos, principalmente na capital paulista, onde a taxa de homicídio saiu de 64,8 mortes por cada cem mil habitantes no ano 2000, para 13 mortes em 2010, a letalidade policial segue preocupante (ROCHA, 2013; WAISELFISZ, 2011).

É notório que a letalidade policial também reduziu comparada a períodos anteriores, contudo, ela é excessiva. Soares (2012) observa que nos Estados Unidos, com cerca de 300 milhões de habitantes e aproximadamente 21 mil polícias (porque elas são pequenas e distritais,

<sup>127</sup> *PM mais de 170 pessoas em sete meses.* Folha de São Paulo, 29/08/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/63446-pms-matam-170-pessoas-em-sete-meses-em-sao-paulo.shtml>> Acessado em 15 de março de 2013.

em sua maioria), elas matam, em média, 350 pessoas por ano<sup>128</sup>. No estado de São Paulo, com população de 41 milhões de habitantes e três polícias (Polícia Militar, Civil e Guarda Metropolitana), em média, 500 pessoas são mortas por ano em confronto com as polícias. Considerando o número de mortes por cada grupo de 100 mil habitantes, a taxa de São Paulo é de 5,51, enquanto nos EUA é de 0,63<sup>129</sup>.

Em 2012, forças de segurança pública de São Paulo e criminosos organizados protagonizaram uma guerra aberta, em que mortes se avolumaram de ambos os lados. Ataques de criminosos a quartéis, delegacias, postos policiais, transportes públicos tomaram a cidade de São Paulo, fato que acirrou o medo do crime e a sensação de insegurança.

Situação semelhante tinha ocorrido em 2006, quando a facção criminosa Primeiro Comando da Capital – PCC orquestrou rebeliões em diversos presídios do país<sup>130</sup>. A novidade de 2012 foi que os ataques atingiram diretamente policiais militares, pois, somente naquele ano, mais de cem foram mortos em emboscadas ou em situações suspeitas de execução.

Nesse cenário, emergiu o discurso que os ataques seriam formas represálias à atuação enérgica das forças de segurança pública contra o crime. Balizado nessa alocação, a primeira política sugerida e tentada para “vencer” a onda de crimes foi mais polícias nas ruas, ou seja, um policiamento duro. No auge da violência urbana, a defesa desse modelo de policiamento foi novamente invocada pelo deputado paulista Paulo Maluf, da tribuna do Congresso Nacional:

O SR. PAULO MALUF (PP-SP. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, o que nós temos visto em São Paulo, em Santa Catarina e em outros lugares do Brasil é uma subversão total da disciplina e do respeito às autoridades. Tive o orgulho de ser um governador que colocou a ROTA na rua. Bandido bom era bandido na cadeia. Escreveu não leu, o pau comeu. A brava Polícia Militar do Estado de São Paulo caçava os bandidos, e as pessoas de bem podiam andar na rua.

Eu repetia que direitos humanos são para os humanos direitos. Hoje, Sr. Presidente, nós vemos um absurdo: bandidos estão cassando policiais, policiais estão com medo de ir para casa de farda. Há policiais que estão mudando a família de endereço e indo morar no quartel.<sup>131</sup> (grifo do autor)

<sup>128</sup> Informe do Dia: 'Violência policial gerou onda de crimes em São Paulo'. Entrevista com Luiz Eduardo Soares, em 17/11/2012. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/portal/rio/informe-do-dia-viol%C3%Aancia-policial-gerou-onda-de-crimes-em-s%C3%A3o-paulo-1.515877>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>129</sup> *Polícia Militar de São Paulo mata mais que a polícia dos EUA*. Folha de São Paulo, 22/07/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1123818-policia-militar-de-sao-paulo-mata-mais-que-a-policia-dos-eua.shtml>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>130</sup> Vide: *Cronologia dos Ataques do PCC, 2006*. Observatório de Segurança – Boas Práticas no Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/cronologiapcc>> Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>131</sup> Discurso do deputado federal Paulo Maluf em 20/11/2012. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3enuSessao=314.2.54.OenuQuarto=2enuOrad>>

O recrudescimento da violência urbana em São Paulo no ano de 2012 proporcionou certas licenciosidades às forças de segurança pública, não somente em discursos, mas em práticas. Em setembro daquele ano, em uma ação de rotina da ROTA, nove pessoas suspeitas foram mortas por policiais. O governador paulista Geraldo Alckmin, em comentário ao caso, limitou-se a dizer que: “*quem não reagiu está vivo*”<sup>132</sup>.

Os discursos penalistas dos governantes encontram ressonância na opinião pública, acuada pelo crime, o que para as polícias funciona como uma espécie de justificativa para ações violentas. Todavia, essa política desconsidera que é tênue a fronteira entre o policiamento duro dentro do Estado de direito e a violência policial à margem da lei.

Uma das causas da vultosa violência em São Paulo durante 2012 foi o descontrole, ou seja, a brutalidade em excesso, das forças de segurança pública. Soares (2012) analisa que os casos de mortes provocadas por ações policiais se acumularam ao longo dos anos em São Paulo, sem nenhuma providência por parte do governo e das autoridades de segurança. Muitas vezes, os policiais matam o suspeito como se pudessem condená-lo à morte e executá-lo. A explosão da violência tem aí sua origem. O resultado da “política do confronto” é a perda do controle dos policiais e um processo de realimentação da violência, que segue a terrível lógica do olho por olho, dente por dente.<sup>133</sup>

As causas da violência em São Paulo paradoxalmente passam pela PMESP. Nesse sentido, em opinião expressa ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 29 de agosto de 2012, o pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, Oscar Vilhena Vieira, citou três fatores que têm influenciado a letalidade policial: i) a estrutura militarizada da PM, que “trata setores da população como inimigos”; ii) discursos “duros” de governadores, que incentivam a ação enérgica; e iii) a falta de investimento em qualificação<sup>134</sup>.

---

or=6enuInsercao=0edtHorarioQuarto=19:22esgFaseSessao=BC%20%20%20%20%20%20%20%20%20eData=20/11/2012etxApelido=PAULO%20MALUFetxEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>132</sup> Vide também: *Sob a mira do crime: Como entender a onda recente de violência em São Paulo*. Revista Época, 09/11/2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/noticia/2012/11/sob-mira-do-crime.html>> Acessado em 15 de março de 2013.

<sup>133</sup> Soares (2012)

<sup>134</sup> *PMs matam 170 pessoas em sete meses em São Paulo*. Folha de São Paulo, 29/08/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/63446-pms-matam-170-pessoas-em-sete-meses-em-sao-paulo.shtml>. Acessado em 10 de maio de 2013

Entre esses fatores, o que tem se mantido mais constante é a permanência do arranjo militarizado, o qual é defendido nos discursos da corporação policial, a despeito do contrassenso decorrente do exercício de uma função de natureza civil ser executada por uma estrutura de natureza militar. A questão militar na PMESP não ocasiona necessariamente a violência policial, mas desconsidera que essa dicotomia da organização trouxe, entre outros problemas, uma Polícia Militar que não demonstra nas funções de natureza civil o mesmo vigor na disciplina e na hierarquia observado *interna corporis* (MARIANO, 1997)<sup>135</sup>.

As polícias militares defendem o ritual militar como requisito de controle e disciplinamento, como expressou o coronel Camilo na carta supracitada: “[...] tropa disciplinada e devidamente comandada suporta as agruras das árduas missões que desempenhamos com muito denodo e muita perseverança ao longo de todos esses anos [...]”. Todavia, a rígida disciplina policial-militar não tem conseguido evitar a violência policial<sup>136</sup>.

Para PMESP, a violência policial, no caso da letalidade, é um erro de procedimento, não consequência de sua estrutura militarizada. Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 3 de janeiro de 2013, o comandante geral da corporação em exercício, Benedito Roberto Meira, argumentou:

Tenho de trabalhar com os casos de confrontos. A partir do momento que a polícia consegue chegar com rapidez ao local onde foi solicitada, a possibilidade de haver o confronto é maior. Agora, nós gostamos e pretendemos sempre o resultado morte? Em hipótese alguma. Para reduzir essa letalidade tenho de aprimorar procedimentos. Se o policial adotar o procedimento apregoadado, evita a morte e reduz a letalidade<sup>137</sup>. (Grifo do autor)

Paralelo ao histórico de acusações de violência policial, a PMESP tem mostrado interesse em investir em doutrinas de modernização da função policial e direitos humanos. Em 1997, a PMESP adotou o modelo de polícia comunitária como uma filosofia e uma estratégia de organização, com a finalidade de mudar a imagem institucional da corporação. Ademais, a instituição tem buscado incrementar uma política gerencial para execução da função policial como meio necessário para mudar as ações da organização.

---

<sup>135</sup> MARIANO, Benedito Domingos. Dicotomia estrutural e violência policial. *Folha de São Paulo*, 24/09/1997. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/mariano/mariano01.html>> Acessado em 21 de abril de 2013.

<sup>136</sup> Vide: Lei Complementar nº 893, de 09 de março 2001 - *institui o regulamento disciplinar da polícia militar*.

<sup>137</sup> Entrevista do comandante da PMESP Benedito Meira à *Folha de São Paulo*. 03/01/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/86860-nao-somos-cao-raivoso-diz-novo-comandante-da-pm.shtml>> Acessado em 15 de março de 2013.

Tal política faz parte Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo – GESPOL, que pretende racionalizar a oferta do provimento de segurança<sup>138</sup>. Nesse sentido, policiamento comunitário e direitos humanos entram como produtos a serem alçados pela corporação por intermédio da implementação de sistemas de gestão.

A sociedade e o governo apoiam reformas na polícia, mas, ao mesmo tempo, pressionam para que ela obtenha resultados imediatos, o que tem dificultado a concentração de recursos financeiros e humanos para a reforma da instituição e para a operacionalização da polícia comunitária (MESQUITA NETO, 2004:133). Além disso, observa-se que as mudanças no discurso e até mesmo no nível organizacional da PMESP pouco têm influenciado nas práticas.

Apesar da determinação dos governadores de controlar a violência policial em São Paulo, de reformar as polícias, unificando algumas de suas operações, de criar a polícia comunitária, de implantar a ouvidoria da polícia e treinamento em direitos humanos, a PM continuou a matar civis (CALDEIRA, 2002).

A PMESP tem inserido o tema direitos humanos na corporação, seja como estratégia para mudar a imagem da instituição, seja como pressão de movimentos da sociedade civil ou como ferramenta para diminuir a violência policial. Por conta disso, firmou protocolo de intenções com a Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV, em 7 de julho de 2010, com a finalidade de integrar as normas internacionais de direitos humanos à doutrina, educação, treinamento e mecanismos de controle da instituição.

A parceria entre o CICV e a PMESP vem desde 1998, sendo que, durante esse período, mais de 70 instrutores multiplicadores foram formados em Direitos Humanos<sup>139</sup>. Em atendimento aquele protocolo, a PMESP implantou o “Método Giraldi” ou “Tiro Defensivo na Preservação da Vida”, cujo objetivo é aliar a atuação armada do policial à finalidade de servir e proteger a sociedade e a si próprio. Essa doutrina pretende humanizar a instrução de tiro, em outras palavras, deixa o policial sensível à preservação da vida, a começar pela própria (GIRARDI)<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Vide: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública - PMESP, Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo – GESPOL, 2010.

<sup>139</sup> Vide: CICV. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/field-newsletter/southcone-newsletter-1-10.htm>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>140</sup> Método Giraldi. Disponível em: <[http://www.esmp.sp.gov.br/eventos/passados/giraldi\\_atuacaopolicia.doc](http://www.esmp.sp.gov.br/eventos/passados/giraldi_atuacaopolicia.doc)>. Acessado em 16 de março de 2013.



As turmas de oficiais e praças da PMESP são formadas com conhecimentos teóricos de direitos humanos, o que permite a corporação arguir que é respeitadora daquele conjunto de direitos.

Para estruturas militarizadas e insuladas, o processo de mudança não é imediato, por isso, há um descompasso entre os desígnios da PMESP e as práticas. Ademais, a temática direitos humanos é contraditoriamente incursa nas polícias. Em uma pesquisa de 2012, Adilson Paes de Souza, coronel da PMESP, considerou a educação de baixa qualidade em direitos humanos uma das causas da violência policial. Ele constatou que, no ano 2000, foram aplicadas 144 horas/aula de direitos humanos. Dezoito anos depois, os currículos com matérias de direitos humanos diminuíram no Estado, pois o tema corresponde a 90 horas/aula (SOUZA, 2012). Nesse quesito, no âmbito do oficialato responsável por comandar a tropa, prioriza-se um juridicismo, em detrimento de uma formação ampla, que atendesse melhor a complexidade da função policial. Por exemplo, no curso de formação de oficial 2006-2009, foram ofertadas 400 horas/aula para disciplina de direito penal e processual penal, enquanto que para direitos humanos foram apenas 90 horas/aula e para policiamento comunitário 30 horas/aula.

Esses dados reforçam que, para as polícias brasileiras com tradição autoritária, geralmente os direitos humanos são orientações de fora que entram no universo policial. Eles são repassados nos cursos de formação de policiais por meio de discursos normativos, que seguem os ritos da hierarquia e as exigências da disciplina.

Nesse sentido, quando confrontados com a realidade do trabalho policial nas ruas, os direitos humanos, agora entendidos como normas, estão sujeitos às mesmas dificuldades de aplicabilidade universal de outras normas (ROCHA, 2013:93). Nas polícias brasileiras, em específico a PMESP, direitos humanos são interpretados como produto ou forma polida de se relacionar com o público, ou seja, é um procedimento que os policiais devem possuir para o exercício da função.

O problema é que, no confronto com a realidade nas ruas, o trabalho policial resignifica e relativiza o tema direitos humanos, pois nem todos os indivíduos são dignos de tais direitos. Em contraponto, os policiais se sentem vítimas de violações dos direitos humanos e alegam que esses direitos somente atendem aos bandidos<sup>141</sup>. Assim, há um evidente descompasso entre o que é

---

<sup>141</sup> Vide: *O que Pensam os Profissionais da Segurança Pública no Brasil*. Luiz Eduardo et all, 2009.

ensinado nos bancos escolares, a prática operacional diária dos policiais militares e os anseios da sociedade (SOUZA, 2012: 126).

Adorno (2011) observa que, por mais que a PMESP tenha sido alvo de pressões da sociedade desde a redemocratização e das sucessivas tentativas de se intensificar os direitos humanos dentro dela, ainda há uma diferença entre os ideais da cúpula e da base. Além do mais, os policiais ainda são formados com a mentalidade de que há uma guerra, que a violência é cada vez maior e que os criminosos estão cada vez mais armados<sup>142</sup>.

Eum ambiente como esse, abordar direitos humanos fica em segundo plano. Em entrevistas realizadas por Souza (2012), ele destaca como os policiais militares consideram que estão em uma guerra declarada contra os bandidos e como o discurso de direitos humanos fica restrito aos cursos de formação.

A interpretação bélica no trato da violência urbana é notória na PMESP, tanto que a corporação buscou auxílio da Cruz Vermelha, um organismo internacional, cuja missão é assegurar a proteção humanitária a vítimas de confrontos armados e outras situações de violência. No caso da guerra, aplica-se o Direito Internacional Humanitário, que é um conjunto de regras para limitar os efeitos dos conflitos armados, protegendo as pessoas que não participam ou deixam de participar das hostilidades e restringe os métodos de guerra<sup>143</sup>. Quando essa concepção de direitos humanos é aplicada para enfrentamento da violência urbana, abre-se a possibilidade para que, entre os atores da “guerra” – no caso, policiais e bandidos –, não existam regras de preservação da vida, mas subterfúgios para a polícia justificar a eliminação do inimigo.

Transcorridas décadas de experiência democrática, a relação da sociedade civil com as polícias é de desconfiança, o que é notório inclusive na “gloriosa PMESP”, como é laureada por seus líderes. Tem-se que, no conjunto das polícias brasileiras, a Polícia Militar está entre uma das instituições que sociedade menos confia. Dados de 2012 do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA mostram que na região Sudeste cerca de 60% dos entrevistados não confia no trabalho da Polícia militar<sup>144</sup>. Em outra pesquisa, realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, para o mesmo ano, constatou-se que 88% dos entrevistados que buscaram auxílio policial procuraram a

<sup>142</sup> Vide opinião de Sérgio Adorno na reportagem de Clara Roman, da Carta Capital, de 18/11/11. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/estigmatizada-pm-paulista-quer-investir-em-direitos-humanos-2/>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>143</sup> Vide o site do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. <<http://www.icrc.org/por/who-we-are/mandate/index.jsp>>

<sup>144</sup> *Sistema de Indicadores de Percepção Social – SIPS*, Segurança Pública, 05/07/2012.

Polícia Militar e atuação das polícias (civil, militar e rodoviária) não foi bem avaliada por 63% da população<sup>145</sup>.

Para as corporações policiais, essa desconfiança decorre de assimilações equivocadas entre o termo “Polícia Militar” e ditadura militar, tanto que a PMESP estuda mudar o nome da instituição novamente para Força Pública, como estratégia para afastar esse estigma<sup>146</sup>. Nesse caso, as polícias desconsideram que atualmente as Forças Armadas estão entre as instituições que a população mais confia, com mais 70% de confiança, segundo dados da FGV de 2012. Isso a despeito de elas terem sido as gestoras da repressão durante o período 1964-1985.

Em 2010, em uma festa comemorativa dos quarenta anos da ROTA, entre “estampidos, bombas de efeito moral e cheiro de pólvora no ar”, do secretário da pasta de Segurança Pública ao comandante do batalhão especial, o que propagou foi o discurso de que a ROTA é o instrumento mais eficiente para combater a criminalidade violenta<sup>147</sup>.

Para o problema do crime, o receituário do policiamento duro se mantém como o mais indicado, o que calha bem ao modelo das polícias militarizadas e preparadas para guerra. A desconfiança da população é algo irrelevante, desde que o policial-soldado exerça seu papel de sanar a sociedade dos delinquentes. Naquela festa da ROTA, o responsável pelo batalhão à época, o tenente-coronel Paulo Adriano Telhada<sup>148</sup>, assim expressou a relação da polícia com a sociedade: “[...] a população não quer ser afagada pela polícia. Para afagar tem namorada e namorado [...]”. Esse discurso é um “osso duro de roer”, que somente comprova o quanto

<sup>145</sup> *Relatório ICJ/Brasil* 1º Trimestre de 2012. 4º onda, Ano 3. FGV.

<sup>146</sup> *Polícia Militar deve voltar a ser Força Pública em SP*. Estadão, 03/02/2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,policia-militar-deve-voltar-a-ser-forca-publica-em-sp,505574,0.htm>> Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>147</sup> *Os 40 anos da Rota: estampidos e bombas na festa Boina Preta da PM*. O Estadão, 17/10/2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,os-40-anos-da-rot-a-estampidos-e-bombas-na-festa-boina-preta-da-pm,625773,0.htm>> Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>148</sup> O coronel Telhada, com é conhecido, foi eleito vereador nas eleições municipais de 2012 com expressivo 89.053 votos, o quinto parlamentar mais votado. Com o slogan de campanha “*Uma nova ROTA na política de São Paulo*”, o candidato foi criticado fazer apologia à violência policial nos seus discursos. Vide MP quer impugnar candidatura de ex-coronel da Rota à Câmara de São Paulo. Rede Brasil Atual, 05/10/2012. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/politica/2012/10/ministerio-publico-tenta-impugnar-candidatura-de-ex-coronel-da-rot-a-camara-de-sp>> Acessado em 17 de março de 2013. O vereador Telhada propôs o PL 6/2013, para homenagear a ROTA, concedendo-lhe a comenda “Salva de Pátria”, a mais importante do município de São Paulo. Vide: Telhada elogia ação da ROTA na ditadura e propõem homenagem. *Folha de São Paulo*, 22/03/2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1250488-telhada-elogia-acao-da-rot-a-na-ditadura-e-propoe-homenagem.shtml>> Acessado em 22 de março de 2013. Vide anexos da tese.

segmentos da PMESP, sobretudo a ROTA, estão insulados da sociedade civil e ensimesmados nas suas concepções de segurança pública.

Democracia pressupõe um Estado de direito capaz de manter a ordem sociopolítica, o que geralmente é feito pelas forças policiais estatais. As recorrentes violações aos direitos humanos ocorridas no Brasil, como o uso letal da polícia, têm significado que o ideal do Estado de direito não é universal. É interessante observar que as operações policiais seguem padrões distintos, de acordo com categoria social, dando origem a encontros ou confrontos.

O encontro entre polícia e cidadão é regra com as parcelas sociais mais abastadas e instruídas; ao passo que o confronto polícia e criminoso geralmente recai sobre as populações marginalizadas. As próprias autoridades públicas reconheçam e defendem essa situação paradoxal. Em entrevista, no dia 31 de julho de 2012, o ex-secretário de Segurança de São Paulo do governo Alckmin, Antônio Ferreira Pinto, responsável pelo revigoramento da ROTA durante sua gestão, sintetizou o perfil seletivo da tropa de elite da PMESP. Ao ser questionado sobre a letalidade da ROTA, ele respondeu com simplicidade qual seria a solução: “se eu quiser baixar a letalidade a zero [...] basta colocar a ROTA para fazer um patrulhamento nos Jardins, na Vila Madalena, nos barzinhos [...] a letalidade vai cair lá embaixo [...]”.

Em patrulhamentos da ROTA às zonas nobres de São Paulo, a situação de letalidade policial é quase inexistente, pois ocorre o encontro da polícia com o cidadão, que é pautado pela cartilha da cordialidade e respeito mútuo. Por sua vez, nas periferias, surge o confronto da polícia com o “vagabundo”, em que os policiais, aprimorados na arte da guerra, não vacilam em apertar o gatilho para liquidar o inimigo. Exemplos dessa conduta discriminatória são recorrentes na PMESP, não são particularidades de sua tropa de elite.

Em dezembro de 2012, policiais militares da cidade de Campinas foram orientados, por meio de ordem de serviço, ou seja, uma ordem expressa do comando da PMESP da região, para que em revistas a transeuntes focassem “indivíduos em atitude suspeita, em especial os de cor parda e negra”<sup>149</sup>. Em Paraisópolis, uma favela de São Paulo, há denúncias de que, desde novembro de 2012, policiais militares impuseram toque de recolher e lei do silêncio por conta própria.

---

<sup>149</sup> PM dá ordem para abordar ‘negros e pardos’. *Diário de São Paulo*, 23/01/2013. Disponível em: <http://www.diariosp.com.br/n/42509> acessado em 20 de março de 2013.

Para alcançar tal fim, os policiais agiriam com violência desnecessária, lançando bombas de efeito moral e de gás lacrimogêneo, disparando tiros de borracha, para obrigar o comércio a fechar e a população se recolher em suas casas<sup>150</sup>. Nesses casos, ressalta-se a contradição da Polícia Militar, pois uma organização criada para o enfrentamento bélico não poderia trazer senão índices cada vez maiores de violência contra os segmentos mais discriminados da sociedade, como os meninos e meninas de rua, os pobres, os negros, os homossexuais e toda a sorte de excluídos (BICUDO, 2000).

Não obstante as contradições em tempos democráticos, a PMESP, com seus cerca de 100 mil integrantes, é responsável pela segurança de um estado com mais de 41 milhões de habitantes. Em 2011, segundo o comandante geral da época, Roberval Ferreira França, em uma *Carta ao Povo de São Paulo e do Brasil*, a PMESP atendeu “mais de 43 milhões de chamados de pessoas pedindo ajuda, socorro e proteção; realizou 35 milhões de intervenções policiais, 12 milhões de abordagens, 310 mil resgates e remoções de feridos e 128 mil prisões em flagrante (89 mil adultos e 39 mil “adolescentes infratores”); apreendeu 70 toneladas de drogas e mais de 12 mil armas ilegais; recuperou 60 mil veículos roubados e furtados”<sup>151</sup>.

Atualmente a PMESP exerce prioritariamente o policiamento ostensivo e preventivo, prestação de socorro, investigações, atendimento à população etc, diferente do período militar, quando era primeiramente uma polícia a serviço do governo militar.

Provavelmente, para grande parte da sociedade civil brasileira, é indiferente o modelo militar ou civil da polícia e seus laços com o passado ditatorial é algo discutido no círculo dos intelectuais. Assim, desde que polícia esteja presente para atender às solicitações do povo e manter os criminosos longe dos cidadãos de bem, pouco importa o modelo policial adotado. Por isso, a PMESP, a partir de sua concepção de segurança pública, tem tido sucesso na empreitada, pois, como citou o ex-comandante geral Roberval, “[...] para quem pergunta se a população confia na polícia, os números falam por si [...]”<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Bombas e tiros da PM cegam menina em Paraisópolis. *Estadão*, 07/03/2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,bombas-e-tiros-da-pm-cegam-menina-em-paraisopolis,1005623,0.htm>>. Acessado em 20 de março de 2013.

<sup>151</sup> Vide: Comandante da PM: “Não iremos nos acovardar”. BRASIL247, 27/07/2012. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/71859/>>. Acessado em 16 de março de 2013.

<sup>152</sup> Idem, BRASIL247, 27/07/2012

O problema é que a concepção de segurança pública das polícias brasileiras não superou o paradigma militar dominante<sup>153</sup>, em que se privilegia o policiamento duro e seletivo e a lógica da polícia como provedora eficaz da segurança. Nas polícias militares, essa concepção está mais arraigada, porquanto é defendida por seus comandantes e disseminada na corporação pelas linhas da hierarquia e da disciplina, nos cursos de formação e na prática do trabalho policial.

É oportuno considerar que não há comprovação empírica que a violência policial seja decorrência do aspecto militar, embora ela encontre terreno fértil para recorrências e impunidades em uma estrutura insulada. O que se observa, de fato, é que o militarismo, inserido na polícia paulista desde a Missão de Instrução Militar francesa no início do século XX, passando pela hipertrofia realizada pelo governo dos militares 1964-1985 e pela omissão do período de transição, permitiu uma relativa autonomização da corporação frente aos julgamentos da sociedade civil.

O peso político conquistado pela força policial paulista militarizada durante sua história é o seu principal capital e o maior obstáculos para mudanças. Por tudo isso, o termo “entulho autoritário”, no sentido de herança da ditadura, trazido pelo jornalista Paulo Moreira Leite, não condiz com a realidade da PMESP, mas, tampouco, cabe o modelo de polícia idealizado pelo ex-comandante geral coronel Camilo. A PMESP é uma coalescência dessas duas dimensões.

---

<sup>153</sup> Paradigma alternativo seria de uma Polícia Cidadã ou democrática, vide Bayley (2001); Rocha (2013). Neste caso não há predomínio de um ideal militar de policiamento, mesmo que as polícias sejam militares. O paradigma de polícia cidadã defende que a orientação das polícias deve ser primeiramente os cidadãos. Por sua vez, o paradigma militar de policiamento coloca eventualmente as polícias como forças de proteção do Estado contra a sociedade.

### Carabineiros: entre veneração e medo



Foto 4: Carabineros dispersando marcha estudantil<sup>154</sup>

Nos anos 1980, a insatisfação popular com o governo levou à ocorrência de maiores manifestações e greves, que foram acompanhadas de forte repressão policial e militar. Segundo Garretón (1989), a partir de 1983, abriu-se um ciclo de protestos e greves ou, como ficaram conhecidas, “*protestas*”, que significavam o ressurgimento da mobilização popular contra o regime de Pinochet. O governo reagiu com vigorosa violência contra as *protestas*, sendo que as primeiras mortes, ocorridas em 1983, foram uma espécie de “acidente de trabalho”, causado pela ação dos carabineiros.

Depois da terceira *protesta*, as mortes deixaram de ser acidentais (MARTINS, 2000:73). O principal procedimento usado pelo aparato policial foi a morte probabilística. Nessa fase, ocorriam disparos aleatórios. Esse artifício era usado especialmente contra as manifestações estudantis e os enfrentamentos nos bairros, o que gerou mais de 80 vítimas fatais e mais de mil feridos. Esse método funcionou como mecanismo objetivo de polarização da luta, pois tendia a esvaziar as ruas de manifestantes, restando apenas os combatentes (MOULIAN, 1988:301-302).

Em meio a essa forte repressão, ocorreu o “*caso degollados*”, que levou à renúncia do diretor geral de Carabineros, general Mendoza, em 1985. Tais fatos geraram mudanças em Carabineros ainda sob a ditadura. Embora a repressão política fosse responsabilidade do conjunto das forças presentes na junta militar, a face da brutalidade recaiu nomeadamente sobre a

<sup>154</sup> Foto 4: Carabineros dispersando marcha estudantil - Arquivo pessoal do autor. Retirada 28 de junho de 2012, no transcurso de uma marcha estudantil em Santiago.

organização policial militarizada, justamente aquela que tinha menos prestígio entre os integrantes do governo.

Com a ascensão do general Rodolfo Stange à direção geral de Carabineros, novas medidas foram adotadas para revigorar a imagem da instituição, como redirecionamento da função policial para o enfrentamento à delinquência. Em um cenário de conturbação social e política, a troca do comando de Carabineros foi extremamente difícil. A escolha do general Stange não era a primeira opção do presidente Pinochet, que teve de aceitá-lo para não promover mais desgastes com a força policial uniformizada.

O coronel Stange era politicamente mais independente do que o seu antecessor, o general Mendoza, considerado como aliado incondicional do ditador chileno<sup>155</sup>. Coube ao general Stange defender a autonomia corporativa da instituição frente ao Exército e ao governo, modificar a imagem pública da instituição, gravemente afetada pelo papel repressivo desempenhado no regime militar, e controlar o aumento da delinquência, que já preocupava a população naquele momento.

Essas medidas foram adotadas por Carabineros para se afastar da sombra do Exército, assim, por meio da valorização da imagem e fortaleza corporativa, buscou-se manter a unidade institucional e seu *status* frente aos ramos das Forças Armadas. Para tanto, em discurso público, Carabineros recorreu, com frequência, ao estratagema de alegar que apenas seguia a legalidade vigente, a qual estabelecia suas prerrogativas específicas independente do governo (FRÜHLING, 1990:91).

Os conflitos entre setores do Exército e Carabineros se ressaltaram nos últimos anos do regime militar. O coronel Stange buscou dissociar as ações de Carabineros das do governo Pinochet. Frühling (1990) considera alguns fatos marcantes, executados por Stange, que melhoraram a imagem da polícia uniformizada, sendo eles: a dissolução da DICOMCAR, a renovação dos altos quadros de Carabineros, a participação relativamente baixa nas lutas antiterroristas e no controle das manifestações públicas nos últimos anos da ditadura.

Por conta disso, os militares, sobretudo o Exército, tiveram de intensificar suas participações nas contenções das *protestas*, o que gerou maiores desgastes às Forças Armadas. As

---

<sup>155</sup> *Pinochet, frente a una nueva tormenta política*. El País, 11/08/1985. Disponível em: <[http://elpais.com/diario/1985/08/11/internacional/492559201\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1985/08/11/internacional/492559201_850215.html)> Acessado em 20 de março de 2013.



medidas tomadas por Stange eram ambíguas, porque, ao mesmo tempo em que promoviam a autonomia da instituição frente às Forças Armadas e à junta militar, como polícia de ordem, era obrigada a agir em conformidade às ordens do governo. Para contornar esse dilema, veio o apelo ao discurso legalista da instituição, que agia apenas segundo as leis vigentes.

A transição política no Chile foi extremamente orquestrada pela cúpula militar que tomou o poder. Apesar da forte pressão popular que eclodiu na década de oitenta, quem deu as cartas da abertura política foram Pinochet e seus aliados. A principal conquista do governo militar foi a imposição da Carta Política de 1980, que, mesmo após a saída do governo autoritário, permaneceu vigente.

Essa situação institucionalizou o continuísmo, ou seja, os governos chilenos democraticamente eleitos iriam atuar condicionados pelas forças do governo autoritário. Moulian (1998:145) classifica isso como “transformismo”, que é um longo processo de preparação, durante a ditadura, de uma saída da ditadura, destinada a permitir a continuidade de suas estruturas básicas debaixo de outras roupagens políticas, as vestimentas democráticas.

O objetivo desse “gatopartismo” é mudar para permanecer. Nessa lógica, a Constituição de 1980 foi uma espécie de coroamento dos atos autoritários, porquanto preservou intactas as estruturas político-administrativas, as orientações econômicas, os mecanismos de decisões políticas, o modelo de controle social e as instituições de força e ordem. Novamente, segundo Tomás Moulian, um dos acadêmicos chilenos mais críticos dessa situação, as consequências foram:

[...] La excepcionalidad de Chile proviene del éxito de la cúpula militar en llevar adelante un proyecto neoliberal y en su capacidad de imponer y de legitimar (aunque sólo fuera como realidad, como factum) un sistema institucional que garantiza una alta probabilidad de reproducción de ese esquema. El caso chileno es aquél en el cual mejor se logra preservar el edificio institucional del autoritarismo, a través del esquema de la “democracia protegida”, consagrada por la Constitución de 1980 (MOULIAN, 1994:26).

Nessa transição pactuada, Carabineros também obteve uma importante conquista. A organização policial conseguiu impor uma nova lei orgânica ainda sob a conjuntura do governo militar, o que consolidou os ganhos institucionais obtidos pela polícia durante os 17 anos de ditadura. O *decreto-ley* nº 18.961, de 7 de março de 1990, novamente reforçou o caráter militar como marca indelével da instituição, mas lhe deu o título de polícia técnica.

A polícia militarizada foi firmada como integrante da força pública para dar eficácia ao direito, garantir e manter a ordem pública em todo o território do país, sendo que ainda integra-se, junto com as Forças Armadas, na missão de garantir a ordem institucional da República. A lei também manteve a polícia subordinada diretamente ao Ministério da Defesa e seu pessoal submetido à Justiça Militar. Com essa lei, Carabineros entrou na democracia blindado, pois estava com os mesmos uniformes da ditadura, algo semelhante ao acontecido com as polícias militares brasileiras.

Em 1989, a ditadura de Pinochet recebeu um duro golpe, que, em parte, expressou a busca de autonomia de Carabineros. Um ano antes, em 5 de outubro, o presidente Pinochet, seguindo os trâmites da Constituição de 1980, convocou um plebiscito com a finalidade de ratificar seu mandato por mais oito anos. Não só o coronel Stange se mostrou contrário àquela opção do general, como também diversos setores da sociedade.

No entanto, o ambiente político ainda não estava maduro o suficiente para frear o poder do chefe do Exército e presidente da República. A estratégia da oposição foi apostar no resultado do plebiscito que, caso fosse negativo para as pretensões do governo, impediria de Pinochet continuar no poder. Os cidadãos chilenos optaram pelo “NO”, ou seja, a não contiguidade de Pinochet como mandatário do país, o que abriu precedentes para transição chilena (GARRETÓN, 1992).

Às vésperas do plebiscito, o governo tomou conhecimento da possibilidade de derrota, por isso tinha como estratégia colocar as tropas nas ruas e não reconhecer o resultado do pleito popular. Nessa ocasião, Pinochet foi reprimido pelos integrantes da junta militar de governo, pois os comandantes chefes da *Fuerza Aérea*, Fernando Matthei, de *Armada*, José Toribio Merino, e especialmente, diretor de Carabineros, coronel Stange, não concordaram com os planos do chefe do *Ejército*<sup>156</sup>.

Em 1990, quando o primeiro presidente civil eleito, Patricio Aylwin, foi empossado após anos de ditadura militar, a situação de continuísmo ou transformismo era tamanha que não se limitou aos aspectos institucionais, mas se prolongou com os personagens. O presidente Aylwin solicitou que o diretor geral de Carabineros, o coronel Stange, permanecesse no cargo para

---

<sup>156</sup> *Pinochet quería sacar tropas a la calle tras perder plebiscito*. Emol, Chile, 05/10/2000. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2000/10/05/34530/pinochet-queria-sacar-tropas-a-la-calle-tras-perder-plebiscito.html>>. Acessado em 14 de maio de 2013.

conduzir a polícia no regime democrático. Ele aceitou e ficou à frente da polícia até 1995<sup>157</sup>. Esse fato veio a confirmar o êxito da estratégia do coronel Stange de melhorar a imagem da instituição por meio do gradual afastamento das políticas adotadas pelo governo militar e de reafirmar a autonomia institucional da força policial militarizada.

Outro fato ilustrativo dessa dissociação de Carabineros do governo foi quando, às vésperas do plebiscito que indicaria os candidatos à presidência da República, o coronel Stange manifestou publicamente a opinião de Carabineros, colocando-se contrário à continuidade do presidente Pinochet no comando país. Para a corporação, um civil deveria ser o candidato à presidência da República e a polícia uniformizada deveria ser imparcial, limitando-se a garantir o processo eleitoral. Segundo o próprio coronel Stange: “Para nós é muito difícil realizar as duas funções: manter a ordem pública e votar no plebiscito”<sup>158</sup>.

Nas disputas de poder no interior da própria junta militar de governo, o posicionamento do coronel Stange parecia contraditório, tanto que ele voltou atrás naquela opinião e “aceitou” o nome de Pinochet como candidato, mesmo que, posteriormente à época do plebiscito de 1989, ele tenha dito “não” aos planos de colocar as tropas nas ruas para anular o pleito popular.

Contudo, isso não significou incoerência do diretor da polícia uniformizada, ao contrário, fazia parte do processo de valorização da imagem de Carabineros, bem como da blindagem da instituição para tempos incertos vindouros<sup>159</sup>. Desse modo, foi justamente poucos dias antes de Aylwin ser empossado como presidente da República que Carabineros teve publicada sua nova lei orgânica, que o colocou em pleno alinhamento com a Carta Política de 1980 e com um conjunto de normas responsáveis por manterem a arquitetura institucional da ditadura, conhecidas como “*leys de amarre*”<sup>160</sup>.

Segundo Frühling (1990), essa lei permitiu a Carabineros a ampliação do poder policial e da autonomia frente à política. No primeiro caso, ela atribuiu à corporação competências de

<sup>157</sup> *Aylwin mantiene en el poder a otros dos generales de la Junta de Pinochet*. El País, 07/01/1990. Disponível em: <[http://elpais.com/diario/1990/01/07/internacional/631666816\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1990/01/07/internacional/631666816_850215.html)> Acessado em 22 de março de 2013.

<sup>158</sup> *Tres de los cuatro miembros de la Junta apoyan a un civil para suceder a Pinochet*. El País, 25/06/1987.

Disponível em: <[http://elpais.com/diario/1987/06/25/internacional/551570412\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1987/06/25/internacional/551570412_850215.html)> Acessado em 22 de março de 2013.

<sup>159</sup> “*Acepto*”. El País, 30/08/1988. Disponível em:

<[http://elpais.com/diario/1988/08/30/internacional/588895201\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1988/08/30/internacional/588895201_850215.html)> Acessado em 22 de março de 2013

<sup>160</sup> Vide. VALENZUELA, J. Samuel. La Constitución de 1980 y el inicio de la democratización en Chile. Kellogg Institute. *Working Paper* #242 – September 1997.

polícia investigativa de delitos, além das funções ostensivas. No segundo, suprimiu a capacidade do presidente da República promover ou transferir para reserva oficiais de Carabineros, na medida em que tais atos apenas poderiam ser realizados mediante edição de decreto supremo validado pelo *General Director de Carabineros de Chile*.

Além disso, em matéria constitucional, a nova lei orgânica de Carabineros manteve importantes atribuições políticas. Dessa forma, apenas Carabineros e PDI constituíam as Forças de Ordem e Segurança, afastando a possibilidade de polícias municipais ocuparem esse espaço. Ademais, firmou o comandante geral de Carabineros como um dos oito integrantes do Conselho de Segurança Nacional, órgão responsável por eleger os membros do Tribunal Constitucional e quatro senadores entre os ex-comandantes chefes das Forças Armadas e de Carabineros.

Tudo isso possibilitou que Carabineros entrasse no regime democrático com influência e peso político, autonomia corporativa em torno de seus valores militares, independentes dos outros ramos das Forças Armadas e do governo, mas fortemente permeada pela ideologia conservadora que faz parte de sua tradição e por sua experiência como ator governamental sob o regime militar (FRÜHLING, 1990:92).

Dentre as instituições da ditadura, as Forças Armadas e as polícias foram as que mais preservam seus *status quo* durante e depois da transição política. As últimas recomendações do general Pinochet ao presidente eleito de Aylwin sentenciaram o destino daquelas instituições nos tempos democráticos, como sintetizou Valenzuela:

[...] la natural función de la Fuerzas Armadas y de Carabineros en su condición de garantes del orden institucional de la República;” que la misión militar “no se confunde ni se agota en una acción o período gubernativo, porque las Fuerzas Armadas trascienden gobiernos, grupos y personas,” siendo “ellas...instituciones permanentes y esenciales de la nación chilena!” y que “con justicia podemos exigir que quienes nos sucedan en el poder político actúen con estricta sujeción al espíritu de la Carta Fundamental y a sus valores trascendentes.” [...] velar por el prestigio de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, e impedir los intentos de represalias hacia sus miembros por razones de orden política,” manteniendo “la plena vigencia de la ley general de amnistía” de 1978. También debe dejar exclusivamente en manos militares “la modernización y el perfeccionamiento...de la capacidad defensiva-disuasiva del país;” “la estructura del mando y la organización interna de las respectivas instituciones, incluyendo las políticas de personal;” “...la independencia en sus planes orgánicos de instrucción y de docencia;” “los sistemas de ingreso, ascensos y retiros del personal militar;” “la planificación de guerra y las políticas de carácter logístico;” “la definición de sus necesidades y los requerimientos de orden presupuestarios...” y debe asimismo “respetar la competencia de la judicatura militar (VALENZUELA, 1997: 32-33).

A engenharia institucional de insulamento, prescrita por Pinochet, trouxe mais ambiguidades para as polícias, do que para as Forças Armadas. Sob a democracia, as estas não

foram convocadas para tratar de assuntos do cotidiano da política. Em contraponto, em virtude da crescente delinquência e das demandas por segurança pública, as forças policiais foram projetadas para a arena política de muitos países da América Latina.

Nesse processo, acirrou-se a tensão entre Carabineros e governos civis eleitos, porque estes criticam o modelo policial de excessiva autonomia institucional, herdado do regime militar. Essas tensões também se expressaram em fortes críticas dirigidas à instituição como produto de abusos policiais e na pouca transparência na investigação desses casos (FRÜHLING, 1990:93).

Especificamente em Carabineros, ressalta-se que a organização se manteve sem nenhuma alteração substancial no início do regime democrático, porquanto preservou sua forte autonomia frente à política, seu caráter centralizado, legalista e rígido, vinculado ao Ministério da Defesa e mais alinhado às doutrinas das Forças Armadas, do que às dos governos civis.

Dessa maneira, Carabineros de Chile se coloca como um órgão de Estado, semelhante ao Ministério das Finanças, ao Banco Central e às Forças Armadas. A corporação policial se firma não como um serviço público comum. Os serviços públicos são órgãos administrativos encarregados de satisfazer as necessidades coletivas, de maneira regular e contínua, logo estão submetidos às políticas, aos planos e programas dos Ministérios aos quais se vinculam. Por sua vez, Carabineros não estaria submetido ao Ministério ao qual se reporta, porque a Constituição estabeleceu suas atribuições e a instituição passou a ser regida por sua própria lei orgânica (POLOMER, 2005:158).

Com efeito, Carabineros, no desenvolver do regime democrático, reafirmou-se como uma das instituições mais sólidas do Chile. Por ser uma corporação de abrangência nacional e atuar nas mais diversas áreas, desde a específica de policiamento, até as mais sociais, na parte de auxílio às vítimas de desastres naturais, Carabineros estruturou uma imagem institucional forte, que serve de escudo para as críticas vindas da classe política e da sociedade civil.

A defesa dessa imagem ou identidade institucional tem sido uma das principais lutas de Carabineros sob a democracia (FRÜHLING, 1990; POLOMER, 2005; BONNER, 2010). Conforme Polomer (2005), essa identidade da polícia militarizada é defendida em duas frentes. Primeiro pelo legalismo, que coloca as prerrogativas da polícia uniformizada como derivada exclusivamente da ordem constitucional. Segundo por seu desenvolvimento histórico e social, que associa a instituição à própria formação no Estado-nação chileno.

Essa bandeira da autonomia de Carabineros é levantada com a finalidade de afastar a possibilidade de a corporação se converter novamente em uma polícia politizada, ou seja, a serviço do governo. Essa estratégia também visa proteger a instituição do ajuizamento da opinião pública. A tática de autonomização de Carabineros, adotada pelo diretor geral coronel Stange ainda sob a ditadura e seguida por seus sucessores na democracia, mostrou-se adequada aos fins da identidade institucional.

Polomer (2005) destaca que, sob a democracia, o papel de Carabineros seria distinto do desempenhado durante a ditadura e também diferente do realizado durante o período de formação da identidade institucional, entre os anos 1927 e 1970. Isso porque uma força policial militarizada, hierárquica e legalista encaixada com a ditadura, mesmo não combinando adequadamente com a democracia, teria de lidar diretamente com temas delicados para o novo regime.

Aqui entrou o aumento da criminalidade (principalmente homicídios, assaltos, delitos sexuais), que impactou fortemente na agenda do governo e projetou Carabineros para o centro da discussão sobre segurança. O problema foi que a organização, ao mesmo tempo que buscava se firmar como ator no tema da segurança pública, era atacada na esfera política pela participação no regime ditatorial.

A *Comisión de Verdad y Reconciliación*, que investigou casos de desaparecidos e mortes entre 1973 e 1990, chegou à conclusão que Carabineros estava envolvido em diversos casos de abusos. A polícia militarizada se dispôs parcialmente a colaborar com as investigações da comissão, mas o diretor geral coronel Stange declarou que tais ações poderiam prejudicar a imagem de Carabineros como servidor público (POLOMER, 2005:157).

Debaixo das ressalvas apresentadas, Carabineros transita na nascente e condicionada democracia chilena dos anos 1990. O regresso à soberania popular representou desafios relacionados às políticas de segurança pública, sendo o principal deles a necessidade de se desvencilhar das doutrinas de segurança nacional. Nesse contexto, Dammert (2007:174) analisa que, de um lado, permanecia a forte presença do discurso militarizado nas instituições policiais, ainda balizado em um alinhamento com as Forças Armadas, o que conferiu importantes níveis de poder e autonomia de Carabineros. De outro lado, a fragilidade e insegurança da população

frente às ações de violência se tornaram notórias, sendo que a segurança emergiu como um dos aspectos mais importantes nos meios de comunicação.

O contraditório é que Carabineros não apenas permaneceu inalterado em termos organizacionais e institucionais, mas também preservou muito das práticas repressivas da época do regime autoritário. Em tempos de democracia, a violência policial continua, agora com outros fins, basicamente em nome da lei e da ordem, mas os meios não mudaram.

No Chile, a violência cometida por Carabineros se associa a conflitos sociais e condições precárias de vida, constitui-se em recorrentes abusos físicos e tratamento degradante a integrantes de diversos setores da população, em particular, os mais vulneráveis – indígenas, trabalhadores, manifestantes, crianças.

Álvarez e Fuentes (2005) apontam que, entre 1990 e 2004, foram apresentadas à Justiça Militar 6.083 casos de violência cometida por Carabineros nas regiões IV, V, VI e Metropolitana. Assim, na zona central do Chile, desde o restabelecimento da democracia, tem sido denunciada uma média de 405 casos ao ano, mais que uma denúncia diária (ALVAREZ e FUENTES, 2005:01).

A violência policial no Chile, por estar vinculada a questões sociopolíticas, não é consequência de uma ação direta contra a criminalidade. Diferente do caso da PMESP, pois esta força policial brasileira atua com violência justificada no combate à criminalidade, sendo uma de suas marcas mais trágica a excessiva letalidade policial. No Chile, há um componente político por trás da violência policial, pois ela tem ocorrido geralmente para o resguardo da ordem pública, um conceito estritamente político e elástico, que, em momentos de crise, pode ser manipulado. Em virtude dos expressivos protestos estudantis, das lutas por direitos de trabalhadores e de indígenas, o termo ordem pública tem adquirido novos significados desde a década de oitenta.

Nesse processo, criou-se a lógica da “guerra preventiva”, que divide o mundo em inimigos e amigos. Nas fileiras dos “inimigos” do Estado chileno, aparecem os jovens que expressam seu descontentamento pela ausência de perspectiva de futuro, os estudantes que denunciam a mercantilização da educação, os trabalhadores que lutam por salário digno e, sobretudo, os mapuches, que exigem recuperar suas terras ancestrais (SEPÚLVEDA, 2012:73).

Além disso, o aparato policial tem sido colocado diante um drama político nacional. Desde o dia 11 de setembro de 1973, quando ocorreu o golpe de Estado, a opinião pública chilena tem tendido à cisão entre os favoráveis ao modelo imposto pelo general Pinochet e o sonhado pelo presidente Allende.

Por conta disso, em setembro de 1998, uma manifestação em memória do ex-presidente Allende terminou debaixo de forte repressão, executado por Carabineros, que utilizou das técnicas antimotins, principalmente, a cavalaria, carro lança-água e bombas de gás lacrimogêneo, para impedir que manifestantes chegassem às portas do palácio presidencial, *La Moneda*<sup>161</sup>.

Em junho de 2012, um ato em homenagem ao general Pinochet, organizado por seus familiares e partidários, foi duramente rechaçado por manifestantes. Esse fato afortunadamente fez parte da minha pesquisa de campo, testemunhei centenas de manifestantes enfurecidos contra os pinochetistas, que comemoravam o legado do presidente ditador, sem se importar com a repressão, que, durante 1973 e 1990, entre presos, sequestrados, torturados, executados e desaparecidos, fez 40.018 vítimas<sup>162</sup>.

O resultado não podia ser outro: confronto entre manifestantes e carabineiros, com algumas dezenas detenções e feridos<sup>163</sup>. A unidade nacional pretendida nos últimos anos democráticos não foi plenamente alcançada pelos instrumentos da razão, logo vem sendo construída pela força, a qual Carabineros tem usado com recorrência.

A herança do governo pinochetista está presente na estrutura constitucional, econômica e política, o que tem gerado movimentos por mudanças pontuais e amplas. Nessa questão, a atuação da polícia uniformizada acaba adquirindo um caráter político, mesmo que a instituição mantenha o discurso da autonomia e da obediência às normas constitucionais.

Por força de uma legalidade autoritária, a organização policial tem sido utilizada para limitar a liberdade de expressão política, algo essencial para qualquer democracia. A contiguidade das ações repressivas de Carabineros tem se ressaltado, pois uma organização que,

---

<sup>161</sup> *Violencia policial en aniversario de Allende*. El País, 12/09/1998. Disponível em: [http://elpais.com/diario/1998/09/12/internacional/905551219\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1998/09/12/internacional/905551219_850215.html) Acessado em 25 de março de 2013.

<sup>162</sup> *Chile: tensão nas grandes alamedas, tensão na memória*. OperaMundi, 22/08/2011. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniao/17299/chile+tensao+nas+grandes+alamedas+tensao+na+memoria+.s.html> Acessado em 25 de março de 2013.

<sup>163</sup> *Homenaje a Pinochet deja 64 detenidos tras protestas*. Emol, 10/06/2012. Disponível em: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/06/10/544910/homenaje-a-pinochet-deja-un-saldo-de-64-personas-detenidas-tras-manifestaciones.html> Acessado em 25 de março de 2013.



durante 17 anos de ditadura, aprimorou-se na contenção de movimentos públicos, como as *protestas* dos anos oitenta, sob a democracia, continua a agir com as mesmas técnicas contra as diversas manifestações ocorridas nos últimos anos, como as “*marchas*” estudantis de 2011 e 2012. No transcurso de duas décadas de experiência democrática, Carabineros não declinou de ser essencialmente uma polícia legalista, pois, em nome da lei, executa ações racionalmente violentas contra parcelas vulneráveis da população chilena. Com isso, a despeito da autonomia institucional, é uma polícia mais atenta às ordens do governo do que às demandas dos cidadãos.

Durante a última década, sobretudo no período de 2011 a 2012, milhares de estudantes secundários e menores de idade saíram às ruas para protestar contra o problema histórico da educação, sendo violentamente reprimidos pelas forças de Ordem Pública (ACOSTA e VALDÉS, 2012:201). As lutas por reformas no sistema de ensino superior chileno, caracterizado por ser excludente e classista, geraram protestos populares de dimensão e intensidade capazes de assustar o poder político<sup>164</sup>. Em 2011, foram contabilizadas mais 40 *marchas* estudantis exigindo do governo educação gratuita e de qualidade<sup>165</sup>.

Em 2012, as manifestações retornaram mais intensas e violentas, em resposta à intransigência do governo e aos aparatos policiais de Carabineros, postos para controlar os manifestantes. Componentes novos desses movimentos sociais foram as formas de comunicação entre os participantes, que, através das redes sociais (*facebook* e *twitter*), combinavam mobilizações com extrema flexibilidade, o que deixava as forças policiais em constante estado de alerta. Acompanhei de perto algumas dessas manifestações estudantis durante 2012. Era notório o clima de tensão entre governo, principalmente por meio de Carabineros, e manifestantes organizados por entidades estudantis, sobretudo pelas *Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile* (FECH) e *Confederación de Estudiantes de Chile* (CONFECH).

Nos protestos de 2011 e 2012, destacou-se o aumento da repressão policial e das denúncias de casos de abusos cometidos pelas forças de segurança. No período de janeiro a fevereiro de 2011, tramitavam 1.777 casos de violência policial, denunciados no Juizado Militar

---

<sup>164</sup> *El sistema educativo chileno fomenta la desigualdad, según la Unesco*. El País, 09/12/2011. . Disponível em: <[http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/09/actualidad/1323454175\\_795786.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/09/actualidad/1323454175_795786.html)> Acessado em 25 de março de 2013.

<sup>165</sup> *Decenas de detenidos en la primera marcha estudiantil de 2012 en Chile*. RT, 20/01/2012. Disponível em: <<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/38065-Decenas-de-detenidos-en-primera-marcha-estudiantil-de-2012-en-Chile>> Acessado em 25 de março de 2013.

de Santiago. Por sua vez, para o mesmo período em 2012, foram notificados 2.657 casos, representando um aumento de aproximadamente 50% (*Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Chile-2012:257*)<sup>166</sup>.

O governo chileno abertamente recrudescer no enfrentamento às *marchas*, que, para ocorrerem, teriam de contar com a aprovação prévia do poder público, ou seja, solicitar “*permiso*” ao governo, caso contrário, Carabineros estavam autorizados a atuar com o uso da força física. No entanto, os movimentos estudantis não arrefeceram diante as medidas repressivas do governo, que inclusive ameaçou utilizar a *Ley de Seguridad del Estado*, *Ley* nº 12.927, de 1958, contra os protestos sociais<sup>167</sup>.

Em setembro de 2011, o governo promoveu um projeto de lei com o objetivo de fortalecer os instrumentos para garantir a ordem pública.<sup>168</sup> O projeto, intitulado “*Ley de Resguardo del Orden Público*” (ou como ficou mais conhecida “*ley Hinzpeter*”, em referência ao Ministro de Interior), visa ampliar uma série de restrições aos movimentos sociais e ampliar as forças policiais responsáveis pela manutenção da ordem pública. Diante o teor autoritário desse projeto, tem surgido críticas por parte de grupos defensores de direitos humanos, mas o governo chileno não deixou de acompanhá-lo e tentar colocá-lo em exercício<sup>169</sup>.

Entre ações e discursos repressivos operados pelo governo, forças policiais e manifestantes, ocorreu uma das mudanças mais significativas em Carabineros depois de 1990. Em 21 de fevereiro de 2011, foi publicada a Lei nº 20.502, que deu origem ao *Ministerio do Interior y Seguridad Pública*, o qual as forças de ordem e segurança, isto é, polícias uniformizada e civil, passariam a se submeter.

---

<sup>166</sup> Vide: *La Realidad de la Protesta Social en Chile, Rol del Estado, Actuar Policial y Vulneración de Derechos*. Informe Anual Octubre 2011-Octubre 2012. Observadores de Derechos Humanos-Casa Memoria José Domingo Cañas, 10 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.observadoresddhh.org/wp-content/uploads/2012/12/2012-12-10-Informe-2012-OBDDH-Casa-Memoria-.pdf>> Acessado em 26 de março de 2013.

<sup>167</sup> *Invocación de Ley de Seguridad del Estado: “Es un mensaje político más que jurídico”*. Radio.Uchile, 18/10/2011. Disponível em: <<http://radio.uchile.cl/noticias/127056/>> Acessado em 26 de março de 2013.

<sup>168</sup> Vide Mensagem nº 196-359, Santiago, 27 de setembro de 2011, do governo Chileno. Disponível em: <<http://www.elmostrador.cl/media/2011/10/Proyecto-de-ley-que-fortalece-el-resguardo-del-orden-p%C3%BAblico.pdf>>. Acessado em 20 de março de 2013.

<sup>169</sup> *Comisión de la Cámara aprueba la llamada “Ley Hinzpeter”*. Terra, 08/08/2011. Disponível em: <<http://noticias.terra.cl/nacional/comision-de-la-camara-aprueba-la-llamada-ley-hinzpeter,6d1205156e809310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>>. Acessado em 25 de março de 2013.

O vínculo institucional com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas foi formalmente rompido por meio dessa medida, visto que as forças policiais, a partir da edição daquela lei, passaram a ser reportar a um superior civil, no caso o subsecretario do Interior. Outra medida relevante, ocorrida no auge dos protestos, foi a criação de um Departamento de Direitos Humanos em Carabineros, em novembro de 2011, com a finalidade de canalizar todos os questionamento e procedimentos vinculados àquele tema<sup>170</sup>. Além disso, em janeiro de 2012, Carabineros firmou convênio com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR, sigla em espanhol) para capacitação de policiais na temática de direitos humanos<sup>171</sup>.

Essas reformas fazem parte de um conjunto de modernizações adotadas por Carabineros desde o fim do regime militar para mudar a imagem da instituição. Foi nesse sentido que, em 1998, Carabineros implementou uma modalidade de serviços policiais preventivos, denominado *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*, destinado a alcançar segurança, boa convivência social e gerar maior confiança, bem como solucionar problemas que preocupavam as comunidades, em especial, os decorrentes das violências, dos delitos e insegurança (OVIEDO, 2007:75).

Em tempos democráticos, Carabineros tem visto aumentar seu orçamento, o que tem permitido à corporação investir em ferramentas de gestão e tecnologia. Em 2012, segundo informou o periódico *El Ciudadano*, aproximadamente 42% dos gastos com segurança pública ficaram a cargo de Carabineros, cifra muito superior aos 11,7% da PDI, 6% do Poder Judiciário ou 7,5% do Ministério Público<sup>172</sup>.

No geral, essas reformas sinalizam a retirada dos assuntos da segurança do campo militar e adaptações das forças policiais ao ordenamento democrático. Contudo, elas não implicaram, de forma alguma, mudanças no rígido caráter militar da instituição. Aliás, na cerimônia de transferência de Carabineros para o Ministério do Interior, o então ministro da Defesa, Andrés Allamnd, destacou o alinhamento da polícia uniformizada com o ideal militar:

Del carácter militar de Carabineros se desprenden no solamente su organización interna y estructura jerarquizada, sino que valores, principios y una férrea disciplina, que constituyen para el Estado y la ciudadanía una garantía del cumplimiento eficaz de sus múltiples roles, entre

<sup>170</sup> *Carabineros creó un Departamento de Derechos Humanos ¿cambiará en algo los procederres represivos indiscriminados?*. Mapuexpress, 11/11/2011. Disponível em: <<http://www.mapuexpress.net/?act=newseid=7768>>. Acessado em 26 de março de 2013.

<sup>171</sup> *Chile: hacia la incorporación transversal de los derechos humanos en la formación de Carabineros*. CICR, 18/01/2012. Disponível em: <<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/news-release/2012/chile-news-2012-01-18.htm>> Acessado em 26 de março de 2013.

<sup>172</sup> *Reclaman Reforma en Carabineros*. Santiago. El Ciudadano. Segunda quincena de junio 2012/año 8/ nº 127, p. 9.

los que destacan: la prevención del delito, control e investigación del delito, el cuidado de nuestras fronteras, la protección de nuestra soberanía y control del orden público. [...] Carabineros de Chile comparte con nuestras Fuerzas Armadas su condición de cuerpo no deliberante, profesional y disciplinado. Un patrimonio nacional de inestimable valor que debe ser preservado. [...] Carabineros seguirá en estrecho contacto con las Fuerzas Armadas [...] <sup>173</sup>.

Por conta disso, as recentes transformações em Carabineros não tem significado a redução da autonomia institucional. A instituição se considera vinculada ao Ministério do Interior apenas em quesitos administrativos. A função de Carabineros é apoiar e assessorar o subsecretário do Interior nas matérias administrativas vinculadas à polícia uniformizada e nos temas relacionados à segurança pública, à manutenção da ordem e à coordenação territorial do governo <sup>174</sup>.

Carabineros continua se fundamentando como instituição que decorre da Carta Política e sendo submetido exclusivamente à sua própria lei orgânica, sobretudo em termos de organização e controle. No tocante aos direitos humanos, o departamento da corporação serve como uma estratégia para afastar as críticas de convivência com os excessos cometidos por policiais, além de monopolizar a análise dos casos de violações aos direitos humanos em que seu pessoal esteja envolvido.

Semelhante à PMESP – que buscou nas doutrinas de direitos humanitários da Cruz Vermelha meio para abordar a temática direitos humanos, Carabineros adota a compreensão de ser uma organização paramilitar submersa em uma região de possíveis e reais conflitos sociais, para os quais o uso da força física é imprescindível e os direitos humanos sujeitos a restrições. Por isso, Fuentes (2011) ressalta que o modelo de Pinochet não foi desmontando, pois ainda há restrição ao exercício dos direitos dos cidadãos e conversão do Estado e das instituições policiais em comissários das relações sociais.

Apesar das ambiguidades em torno de Carabineros, Frühling (1990) destaca que o contexto no qual funcionava a polícia mudou radicalmente com a democracia. O forte incremento da demanda da opinião pública por maior proteção policial elevou a relevância política e social da polícia, assim, a instituição teve seu contingente pessoal e orçamento anual alargados.

A imagem institucional de Carabineros ganhou novos reforços com a democracia, pois, em torno da corporação, criou-se uma área de polícia com baixos níveis de corrupção,

<sup>173</sup> Revista Carabineros, Agosto de 2011, p. 3.

<sup>174</sup> Vide: *Ministerio del Interior y Seguridad Pública*. Disponível em <http://subinterior.gov.cl/carabineros.html>

disciplinada e cordial. Por conta disso, os índices de confiança em Carabineros tem se situado como um dos maiores entre as polícias da América Latina. Em reiteradas pesquisas de opinião pública, a polícia uniformizada tem mantido um índice de 60% em termos de confiança<sup>175</sup>. O mesmo pode ser observado com as Forças Armadas (MORALES QUIROGA, 2008). As organizações que estiveram envolvidas em casos de violações aos direitos humanos durante a ditadura, na democracia, recebem avaliações públicas satisfatórias.

Não obstante, devido às intervenções violentas nos protestos de 2011 e 2012, Carabineros tem visto regredir seu principal capital: a confiança pública. Entre 2010 e 2011, Carabineros teve uma queda de 11,7 pontos percentuais em sua taxa de confiança, que passou de 58,8% para 47,1%.<sup>176</sup> Mesmo assim, trata-se de uma instituição respeitada pelos chilenos, situando-se como a mais confiável.

As denúncias de excessos de violência cometidos por Carabineros são contraditoriamente absorvidas pela sociedade chilena, fazendo com que a confiança na instituição se mantenha elevada, embora ocorram críticas pontuais contra seu comportamento. Essa contradição é explicada por Garretón (2012), para quem a crítica às atitudes repressivas de Carabineros no atuar dos protestos, especialmente por degradar a dignidade humana dos manifestantes, por exemplo, com abusos físicos e sexuais contra jovens detidos, contribui para o rechaço da população<sup>177</sup>. No entanto, quando se pergunta aos indivíduos sobre Carabineros o que eles pensam é a instituição, não o comportamento, além de se limitarem às questões de ordem e enfrentamento à delinquência. Há uma distinção entre o que chileno entende sobre a instituição e suas ações, sendo que as avaliações positivas de Carabineros não significam aprovação ao comportamento violento contra os manifestantes<sup>178</sup>.

Nesse aspecto, durante a presente experiência democrática chilena, a confiança em Carabineros oscila entre o respeito e o medo. O respeito adquirido no transcorrer da história da

<sup>175</sup> ¿Un amigo en su camino? Confianza en Carabineros. *UDP*, 02/09/2011. Disponível em: <http://www.lanacion.cl/encuesta-udp-cae-confianza-en-iglesia-catolica-carabineros-y-empresas/noticias/2011-10-12/120402.html> Acessado em 28 de março de 2013.

<sup>176</sup> *Encuesta UDP: cae confianza en Iglesia Católica, Carabineros y Empresas*. Chile. Nación. 12/10/2011.

<sup>177</sup> *Denúncias sugerem abusos físicos e sexuais de policiais contra estudantes chilenos*. Operamundi, 30/08/2012. Disponível em:

<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/24029/denuncias+sugerem+abuso+fisico+e+sexual+de+policia+is+contra+estudantes+chilenos.shtml>> Acessado em 29 de março de 2013.

<sup>178</sup> *Expertos explican porqué Carabineros es la institución más confiable para los chilenos*. Chile, Emol, 02/09/2012. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/08/31/558429/expertos-explican-porque-carabineros-es-la-institucion-mas-confiable-para-los-chilenos.html>> Acessado em: 28 de março de 2013.

instituição, sempre se colocando muito além do que apenas uma organização prestadora de serviço policial, mas como instituição modelo para toda a nação.

O discurso oficial de Carabineros é que a corporação está intrinsecamente atrelada ao desenvolvimento do Estado-nação chileno, assim consta no *Manual de Doctrina de Carabineros de Chile*: “onde houver um Carabinero, haverá ordem. Onde houver um Carabinero, haverá pátria”. Tal fato é constantemente reafirmado em ocasiões que geram encontros entre Carabineros e sociedade civil. Assim, em mais um confronto entre polícias e manifestantes, em outro “11 de setembro”, agora o de 2012, um integrante de Carabineros foi baleado e morto enquanto patrulhava<sup>179</sup>. O fato levou Carabineros a recordar publicamente o que significa a instituição: “devemos entender que no Chile, quem atenta contra um carabinero em serviço, no exercício de suas funções, está atentando contra o patrimônio da nação. [...], pois Carabineros é a última reserva moral deste país”. Assim opinou um alto oficial de Carabineros, general Rodolfo Pacheco, em uma entrevista ao periódico *El Mercurio*<sup>180</sup>.

O respeito a Carabineros decorre de outros fatores culturais da sociedade chilena, como o da deferência à autoridade, que traz uma forte adesão às normas e às instituições (LARRAÍN, 2001). Além do mais, o chileno tem em seu DNA um “*paco*” na esquina, ou um par de carabineiros montados a cavalo que fazem a guarda, que correm os campos (HUNNEUS, 2012).<sup>181</sup> Como defende Carabineros, através de um canal de comunicação institucional voltado para população, o *Guía Metodológica “Ojo” con Carabineros de Chile* (2010):

Carabineros se transporta en el tiempo. La presencia de la pareja montada o de carabineros en un vehículo policial patrullando calles, caminos y poblaciones ha sido parte del paisaje nacional y su presencia, garantía de orden y seguridad. Pero también ha sido sinónimo de socorro y ayuda ante catástrofes, como terremotos o inundaciones. Aquí, algunos medios de transporte empleados por Carabineros a lo largo de su historia.

O medo é outro ingrediente que tem contribuído para formação do mito em torno de Carabineros. Bonner (2010) observou que as nuances entre respeito e medo não são facilmente

<sup>179</sup> *Trágico '11': Carabinero muere baleado en Quilicura*. Chile 24 horas.cl. 12/09/2012. Disponível em: <<http://www.24horas.cl/incoming/tragico-11-carabinero-muere-baleado-en-quilicura-305899>> Acessado em 208 de março de 2013.

<sup>180</sup> *Carabineros presentan querrela criminal tras asesinato de cabo en Quilicura*. Chile. Emol. 13/09/2012. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/09/13/560321/carabineros-presentan-querrela-criminal-tras-asesinato-de-cabo-en-quilicura.html>> Acessado em 28 de março de 2013.

<sup>181</sup> *Expertos explican porqué Carabineros es la institución más confiable para los chilenos*. Emol, 02/09/2012. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/08/31/558429/expertos-explican-porque-carabineros-es-la-institucion-mas-confiable-para-los-chilenos.html>>. Acessado em 25 de março de 2013.

detectadas por pesquisas, principalmente pelo fato de que as pesquisas não questionam sobre o passado ou sobre legalidade autoritária atual.

Assim, o medo tem sido rotinizado pelas práticas repressivas da organização policial contra os “inimigos da pátria” ou “inimigos internos”, que representam a parcela da população insatisfeita com as baixas condições socioeconômicas a que são submetidas ou com a discriminação que sofrem por questões culturais. Relatos de abusos policiais, como os avaliados pela organização não governamental “*Alto Ahí!*” *Basta de Violencia Policial*”<sup>182</sup>, são acompanhados com frequência de estratégias para que se mantenham impunes.

A principal ferramenta tem sido a manutenção de Carabineros sob a supervisão da Justiça Militar, o que garante um foro especial para polícia, sendo que civis, em querelas com policiais uniformizados, podem também ficar sujeitos ao julgamento militar. Esses fatos ressaltam o agigantamento da instituição em relação aos indivíduos, que têm poucos instrumentos legais para enfrentar os casos de abusos.

Bonner (2010) argumenta que isso decorre de outra estratégia maior de Carabineros, a qual é uma consistente política de comunicação orientada para reforçar positivamente a imagem da instituição. Essa estratégia é continuamente reforçada por normas e privilégios, que “protegem” a polícia da sociedade. Nesse sentido, o governo chileno pretende criar lei para punir com maior severidade pessoas envolvidas em conflitos com policiais uniformizados. Segundo o próprio presidente do Chile, Sebastián Piñera:

Le pedí al ministro del Interior que estudiara un perfeccionamiento de la ley, para darle mayor protección y generar mayor respeto a la labor que cumplen Carabineros de Chile a lo largo y ancho del territorio, y así poder castigar con mayor eficacia y celeridad, no sólo los maltratos de obra, sino también de palabra [...] Carabineros cuando tiene esa protección y se gana el respeto de la gente decente y los delincuentes, cumple mejor su labor.<sup>183</sup>

Essa forte imagem pública de Carabineros permite que a instituição se blinde contra as acusações de violações aos direitos humanos e que o governo adote o discurso de que polícia uniformizada segue na trajetória correta para manutenção da lei e da ordem. Essa imagem pública tem sido utilizada pela polícia uniformizada para manter sua autonomia e resistir a reformas (BONNER, 2010:15).

---

<sup>182</sup> Vide: <http://www.altoahi.cl/>

<sup>183</sup> Piñera anuncia proyecto de ley que endurece penas a quienes agredan a carabineros. Chile. Emol. 14/03/2013. Disponível em: <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/03/14/588438/pinera-en-visita-a-carabineros.html>> Acessado em 31 de março de 2013.

Embora o discurso de Carabineros seja de uma polícia próxima da comunidade - o que fica expresso nos slogans da instituição “*un amigo en su camino*” ou “*un amigo siempre*”, na democracia, a polícia uniformizada tem se mantido fechada em seus valores, em seu *habitus* militar. Assim, mantém o domínio sobre a formação dos seus integrantes (recomendação dada pelo ex-presidente Pinochet), tem lei orgânica, código de ética, clube, hospital, igreja, canais de comunicação e justiça exclusivos<sup>184</sup>.

Carabineros também teve, durante anos, seu próprio parlamentar, um senador designado, que representa os pontos de vistas institucionais (FRÜHLING, 2009:89). Esse senador era indicado pelo *Consejo de Seguridad Nacional* até 2006, quando foi extinta a figura dos senadores biônicos e vitalícios<sup>185</sup>. Nesse período, Carabineros teve como representantes imediatos no Congresso os ex-diretores gerais Vicente Huerta Celis (1990-1998) e Fernando Cordero Rusque (1998-2006).

Sob a democracia, a imagem institucional de Carabineros tem ofuscado as necessidades de reformas, bem como as denúncias de violação aos direitos humanos. No período de 2011 e 2012, quando os protestos estudantis mobilizaram milhares de pessoas, a ação policial de Carabineros acarretou centenas de abusos, como os relatados pelo *Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Chile*, da *Comisión Ética contra la Tortura* (2012).

No entanto, as ações excessivas de Carabineros são abordadas como acidente de trabalho e se fortalecem com as opiniões ambíguas dos comandos da organização e do governo. Sobre as denúncias de violência envolvendo Carabineros no confronto com as *marchas*, assim expressou o ex-diretor geral Stange: “*La misión legal de los miembros de la institución es estar dentro de los márgenes legales, sino lo hacen, se arriesgan a caer en delitos militares*”<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Confira: *Guía Metodológica “Ojo con Carabineros de Chile”*. Fundación Futuro en conjunto con Carabineros de Chile, 2010.

<sup>185</sup> *Comisión de la Cámara Alta aprobó fin de los senadores designados y vitalicios*. Chile Cooperativa, 18/05/2004. Disponível em: <<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/reformas-constitucionales/comision-de-la-camara-alta-aprobo-fin-de-los-senadores-designados-y-vitalicios/2004-05-18/161901.html>> Acessado em 31 de março de 2013.

<sup>186</sup> *Ex generales directores de Carabineros defienden el trabajo de los policias en las manifestaciones. Ex miembro de la Junta Militar, Rodolfo Stange: “El actuar de los Carabineros está dentro de las disposiciones legales”*. Chile, Cambio21, agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110825/pags/20110825163634.html>> Acessado em 31 de março de 2013.



Outro ex-diretor e ex-senador designado, Fernando Cordero, quando questionado sobre o uso abusivo de bombas de gás lacrimogêneo contra os manifestantes, o que poderia gerar riscos às mulheres, declarou: “*Si las lacrimógenas son abortivas, que no se acerquen las embarazadas*”<sup>187</sup>. Nesses termos, fica claro que o problema está na sociedade, não em Carabineros. Assim, repete-se a tática descrita por Mouliam (1998), para quem a forte repressão policial dos anos 1980 afastou os manifestantes das ruas e deixou apenas os combatentes.

No atual contexto, os combatentes são personificados pelos “*encapuchados*”, que são, em sua maioria, jovens buscando, por meio anonimato, meios de resistirem às ordens de desmobilização dos protestos, impostas pelo poder público<sup>188</sup>.

Nos últimos anos, Carabineros tem se afastado do campo das Forças Armadas, mas, ambigualmente, mantém-se submetido à Justiça Militar e ostenta expressiva veneração ao modelo militar. Mesmo se colocando como uma polícia comunitária e valorizando o trabalho social, segue com uma estrutura fechada em seus ideais, valores e normas. Assim, como aponta Oviedo (2007), Carabineros tem se situado em um equilíbrio entre a tradição e a modernização policial.

É uma organização que busca a eficiência no cumprimento do seu papel legal de zelar pela ordem pública. Ademais, é uma das organizações policiais mais consolidadas da América Latina, o que tem sido possível graças à exitosa estratégia de valorização da imagem institucional e ao seu posicionamento no ordenamento constitucional, que lhe concede considerável autonomia.

Na lógica de Carabineros, as reformas devem ocorrer segundo os critérios da própria instituição, ou seja, como é organizada, controlada e se comporta a polícia é algo que diz respeito exclusivamente à organização policial. Em Carabineros, isso tem sido recorrente, pois se trata de

---

<sup>187</sup> *Ex Director de Carabineros y ex senador designado Fernando Cordero: ‘Si las lacrimógenas son abortivas, que no se acerquen las embarazadas’*. Chile, Cambio21, maio de 2011. Disponível em: <<http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110518/pags/20110518003037.html>> Acessado em 31 de março de 2013.

<sup>188</sup> *Carabineros crea equipo especial para detener a encapuchados en protestas*. Chile, La Tercera, 21/10/2011. Disponível em: <<http://diario.latercera.com/2011/10/21/01/contenido/pais/31-87633-9-carabineros-crea-equipo-especial-para-detener-a-encapuchados-en-protestas.shtml>> acessado em 31 de março de 2013; *Gobierno envía al Congreso indicación para sancionar a encapuchados y fortalecer el orden público en manifestaciones*. Disponível em: <[http://www.interior.gob.cl/n7809\\_03-04-2013.html](http://www.interior.gob.cl/n7809_03-04-2013.html)> Acessado em 07 de abril de 2013.

uma estrutura de caráter autônomo, unitário, nacional e hierarquizado, que resolve seus problemas internamente e oferta respostas à sociedade conforme sua conveniência (POLOMER, 2005:164). Carabineros tem passado por transformações, mas ocorridas dentro de sua estrutura institucional, caracterizada por seu caráter militar, com comando unificado e hierarquizado (OLVIEDO, 2007:81).

Carabineros é uma instituição orgulhosa de sua tarefa social e sua história, seus elevados índices de aceitação pública e eficiência. A organização reconhece a necessidade de modernização na gestão, de reformas que visem modificar aspectos técnicos do trabalho policial, por exemplo, questões referentes a direitos humanos, ao uso progressivo da força, a planos e procedimentos operativos para atuar no contexto dos protestos sociais, indígenas, greves. Contudo, é reticente à democratização da força policial, o que corresponderia a uma introspecção questionadora da própria polícia ou à uma reforma institucional (POLOMER, 2005: 164).

Os casos de violência policial, ocorridos no contexto dos protestos de 2011 e 2012, bem como em outros, sucedidos ao longo do período democrático, evidenciam que Carabineros carece de reformas estruturais. Afinal, de modo específico, observa-se que a polícia uniformizada permanece imersa na conjuntura de transformismos descritos por Moulian (1998), na qual as instituições passam por adaptações sem, no entanto, desmontar a arquitetura do passado autoritário.

De modo amplo, é possível identificar em Carabineros uma linha de pensamento, isto é, uma construção de identidade herdada e mantida durante longo tempo, na qual praticamente não ocorreram mudanças radicais nem contradições em sua história institucional. Inclusive seus silêncios são silêncios herdados do passado (POLOMER, 2005: 164). Nestes termos, Carabineros marcha na democracia demasiadamente disciplinado por seus próprios valores, normas e culturas.

\*\*\*

### **Parte 3**

## **DECODIFICANDO A GRÁMATICA - REFORMAS NAS POLÍCIAS MILITARIZADAS**

### **Capítulo 8**

#### **PMESP e Carabineros de Chile: Desmilitarização é preciso?**

A militarização da PMESP e Carabineros de Chile tem sido um traço marcante na história dessas instituições, as quais, em contextos políticos distintos, oscilaram entre maiores ou menores graus. A interdependência entre os campos políticos e policiais na América Latina se expressa nas transições de regimes autoritários para democráticos, sendo que, nos primeiros, as polícias foram submetidas a maior instrumentalização, enquanto, nos segundos, por consequência dos primeiros, delas são exigidas reformas que promovam permeabilidade às demandas da sociedade civil.

Essas transformações nas polícias decorreram da proeminência que as Forças Armadas tiveram no campo da política de vários países latino-americanos, o que ratifica a tese de Kalmanowiecki (1995), para quem o lugar da organização militar no regime político demarca a extensão do envolvimento da polícia na atividade política. É notório que, nos regimes autoritários militares brasileiro e chileno, as polícias uniformizadas foram hipermilitarizadas, dessarte, sob a democratização, deveria ser quase natural que as reformas policiais operassem a desmilitarização. Todavia, desmilitarizar é um tema espinhoso, quando apontado à PMESP e a Carabineros de Chile.

O debate da reforma policial é uma questão política não adstrita às organizações policiais. As reformas jamais devem esquecer que o policiamento é indissociável da política (BAYLEY, 1997:06). Nesse sentido, a natureza do regime político influencia no processo de reformas. Bayley (1997) adverte que a reforma requer a permissão dos regimes políticos, mas não a sua condução. A ocupação dos governos brasileiro e chileno pelos militares nos anos 1960 e 1970 trouxe um novo regime, que teve habilidades de utilizar os aparatos policiais para o alcance dos seus fins políticos.

A retomada da democracia, a partir dos anos 1980, de alguma forma, abriria oportunidades para mudanças nas polícias deixadas pelos generais. Não obstante, no Brasil e no Chile, elas têm ocorrido em um ritmo lento, cerceado pelos interesses das corporações policiais ou postergadas por conta das demandas urgentes de segurança pública. Isso demonstra que a natureza do regime político pode favorecer as reformas, porém, se não houver empenho da classe política e acordos das lideranças policiais para que elas aconteçam, a tendência é o continuísmo. Essa situação tem marcado a realidade da PMESP e Carabineros de Chile.

O processo de democratização ocorrido em muitos países da América Latina nos anos oitenta evidenciou, entre outras coisas, uma incompatibilidade entre as normas democráticas e direitos humanos com a atuação e características das polícias (FRÜHLING, 2003:05). Não obstante as polícias latino-americanas tenham passado por reformas pontuais nos aspectos técnicos e procedimentais no período de democratização, elas quase não abordam tópicos que acarretam mudanças substanciais nas doutrinas e nos arranjos institucionais e culturais.

A discussão da reforma nas polícias insere-se em um debate sobre a valorização dos direitos individuais, da cidadania e da consolidação do Estado democrático de direito. De forma específica, as polícias são protagonistas de um quadro em que a segurança pública é vigorosamente compreendida como bem público a ser buscado sem violações a outros direitos consagrados. Assim, em um contexto marcado pela criminalidade, pela desconfiança cidadã em relação às polícias e pelas práticas de corrupção e de uso abusivo da força, a reforma policial representa um alinhamento do policiamento aos princípios democráticos.

Sem dúvida, durante os primeiros anos de democracia, foram poucos os países que puderam gerar uma mudança na gestão e na doutrina policial na América Latina. Dessa maneira, a reforma das polícias não é apenas uma necessidade de responder aos problemas de criminalidade presentes em todos os países da região, mas também um elemento fundador do processo de consolidação democrática (DAMMERT, 2007:108).

As características das forças policiais latino-americanas ajudam explicar o terreno das reformas. No geral, as polícias da região adotam estrutura hierarquizada, em muitos casos, militarizada com grande distância social e de preparação profissional distinta para oficiais e subordinados. Isso tem gerado uma falta de motivação e interesse dos agentes inferiores na escala hierárquica. Os sistemas de capacitação enfrentam falências, pois não têm tido êxito em

incentivar a capacidade de iniciativa e a inovação do pessoal (FRÜHLING, 2006:03). Outro atributo das polícias da região é o fato de serem vistas pela cidadania com desconfiança, devido à pouca eficiência, à corrupção e à baixa profissionalização de seus membros (DAMMERT, 2007:108).

Particularmente para o Brasil e o Chile, Frühling (2006) observa que aquelas características das polícias latino-americanas estão cristalizadas em sistemas policiais que possuem normas orgânicas, estabelecendo as faculdades legais, as carreiras policiais e os requisitos para entrar na polícia, as doutrinas que regem as corporações, os aparelhos de formação dos seus membros, seus salários e benefícios. Nessas circunstâncias, as reformas encontram obstáculos endógenos, porquanto elas significam o desmonte de *status quo* e de interesses das elites polícias. Não obstante, a contiguidade dessas estruturas obstina avanços do regime democrático e reformas em outras estruturas do Estado contemporâneo, o que tem provocado mudanças de origem exógena nas polícias.

A temática reforma das polícias não alcança apenas as polícias militarizadas, todavia, nessas corporações, ela é tenaz, porque implica mudanças em modelos, normas, valores e culturas profundamente enraizados. Especialmente para PMESP e Carabineros, que historicamente foram militarizadas e com predisposição ao insulamento durante os regimes autoritários.

A tendência seria a desmilitarização constar como item essencial do pacote de reformas sob os regimes democráticos. Entretanto, transcorrido mais de duas décadas de experiência democrática no Brasil e no Chile, suas forças policiais militarizadas se mantêm com poucas mudanças estruturais. Além disso, durante o período democrático, as sucessivas e diversas gestões governamentais delegaram sistematicamente às polícias o manejo exclusivo dos assuntos de segurança pública, sem, no entanto, ocorrer nenhuma revisão ou reconversão do perfil militarista dessas instituições (SAÍN, 2003:04).

De forma ambígua, essas polícias se afastaram do campo das Forças Armadas para estruturarem e defenderem um próprio campo de atuação, o campo policial-militar, o qual transita entre os contextos militar e civil. Aquelas polícias concordam com reformas parciais, mas são intransigentes quando o assunto é modificações na *estética* ou *caráter* militar, mesmo que isso se coloque como enclave a processos de democratização amplos nas estruturas de policiamento.

As reformas nas polícias militarizadas brasileira e chilena têm ocorrido de maneira pactuada – entre governos e lideranças das polícias. Assim, em uma marcha incremental as mudanças ocorrem, todavia sem transformar radicalmente a estrutura, que, no caso da PMESP e Carabineros, é a sua condição militar.

Pereira e Ungar (2004) observam que, no Brasil, a reforma policial foi moderada, com mudanças nos treinamentos, nos currículos, introdução de novas técnicas de uso da força física, desvinculação das Forças Armadas, criação de ouvidorias (*ombudsman*) e corregedorias (*personnel purges*) e alterações em alguns aspectos da jurisdição militar. Por sua vez, no Chile, o grau de mudanças é baixo, visto que Carabineros de Chile – por estar montado em um sistema policial centralizado, nacional e em uma estrutura constitucional que lhe concede autonomia – tem controle sobre as demandas reformistas. Dessa forma, o controle externo em Carabineros não alcança aspectos institucionais, sendo que a sociedade civil praticamente não dispõe de mecanismos para fiscalizar a polícia uniformizada. Não obstante, mudanças não são garantias de melhorias na avaliação da polícia, na confiança que os cidadãos depositam nela, porque a PMESP, que passou por mudanças parciais, tem um grau de confiança de 33%, ao passo que Carabineros, com raras mudanças, tem grau de confiabilidade acima de 60% (PEREIRA e UNGAR, 2004:05).

No tocante à militarização, PMESP e Carabineros têm defendido que essa não é questão a ser modificada, pois não se constitui uma deficiência, mas sim uma virtude. Basicamente, a desmilitarização da PMESP e Carabineros tem significado um distanciamento das polícias do predomínio das Forças Armadas e da ideologia bélica, em graus variados nos aspectos *organizacionais e estratégicos*.

Elas discordam vigorosamente de reformas que afetem o *ethos* militar, ou seja, o limite aceitável de desmilitarização das forças policiais militarizadas no Brasil e no Chile é o que não toque na coluna da hierarquia e da disciplina como condicionante da organização, do controle e do comportamento. Esse aspecto tem mantido as polícias militarizadas insuladas em seu próprio campo de atuação, gerando uma tendência à autonomização. Tal fato tem sido um dos obstáculos a mudanças nos modelos de polícia e, inclusive, no campo da segurança pública. Sob a democracia, essas proeminências não têm regredido, ao contrário, elas têm se cristalizado, porque as polícias militarizadas continuam se considerando especiais e mantendo um relacionamento

bastante assimétrico com a sociedade. Seguindo suas próprias convicções, as polícias militarizadas defendem que é a distinção militar que as caracteriza e as fazem melhor. É nesse cenário, de avanços e retrocessos, que tem se desenrolado o processo de reforma na PMESP e Carabineros.

## Prestando Continência



**Figura 9: Prestando Continência**<sup>189</sup>

O que representa a militarização para PMESP e Carabineros de Chile atualmente? Se essas organizações têm se afastado do campo militar, em que se fundamenta a militarização delas? Como elas se avaliam enquanto estruturas militares? Examinar esses questionamentos é necessário para compreender os motivos da continuidade da militarização, mesmo em cenários que apontam para uma crise da identidade militar das polícias. Isso ocorre porque o isoformismo militar das polícias do tipo gendârmicas brasileira e chilena não é um traço isolado a certos momentos históricos, mas é o próprio *habitus* delas. Em outras palavras, a estética ou caráter militar na PMESP e em Carabineros não é maquiagem ou adorno, é a razão delas serem. De acordo com Bourdieu (2006), o estético se aprofunda com o tempo e a vivência, passando, portanto, a ser o próprio fim. Assim:

A estética pura enraíza-se em uma ética ou, melhor ainda, no *ethos* do distanciamento eletivo às necessidades do mundo natural e social que pode assumir a forma de um agnosticismo moral (visível quando a transgressão ética se torna um expediente artístico) ou de um estetismo que, ao constituir a disposição estética como princípio de aplicação universal, leva ao limite a denegação burguesa do mundo social. Compreende-se que o desprendimento do olhar puro não possa ser dissociado de uma disposição geral em relação ao mundo que é o produto paradoxal do condicionamento exercido por necessidades econômicas negativas – o que é designado como facilidades – e, por isso mesma, propício a favorecer a distanciamento ativo a necessidade. (BOURDIEU, 2006:13).

<sup>189</sup> Figura 6: Prestando Continência. Fonte: “Como surgiu a continência militar?” em Comunidades dos militares, policiais e bombeiros do Brasil. Disponível em: <<http://www.uniblogbr.com/2013/03/como-surgiu-continencia-militar.html>> Acessado em 21 de abril de 2013.



Bourdieu (2006) explica que a estética de diferentes classes, grupos e organizações sociais não é uma excepcionalidade que individualiza, mas sim a própria razão de ser e o que define a dimensão ética. Assim, por exemplo, o “prestar continência”, uma das manifestações estéticas mais notórias entre militares, para PMESP e Carabineros, não é resquício de um passado autoritário, quando as polícias eram instrumentalizadas pelas Forças Armadas, caudilhos ou governantes de ares castrenses. É um *habitus* histórico e rotinizado vigorosamente, o qual encontra justificativas em códigos, normas, valores e culturas, enfim, é uma ética particular.

Na PMESP, o ritual da continência está inscrito no decreto nº 91.652, de 1985, e especificado pelo RDPMESP e outras normas internas. Em Carabineros, o *reglamento* nº 30, de 1972, e em outras normas internas. No geral, essas normatizações tratam de saudações, cerimônias, protocolos que ressaltam os princípios da hierarquia e disciplina.

As instituições PMESP e Carabineros são orgulhosas do seu perfil militarizado, ornado desde seus primeiros anos de formação. É claro que, no meio policial, principalmente entre os agentes que estão na ponta, existem insatisfações quanto ao excessivo rito militar, que promove discriminação entre policiais subalternos e oficiais. Não obstante, no conjunto das instituições, há uma valorização do militarismo, independente de o mesmo acarretar situações paradoxais em termos organizacionais, estratégicos e culturais. Em linhas gerais, o dilema de ser uma estrutura militarizada internamente e ter de lidar frequentemente em condições civis, tem colocado os policiais-militares ambigualmente entre a ordem militar e a função policial. Contudo, até que ponto esse é um problema para as polícias?

O modelo militar da PMESP é definido por normas constitucionais e legislações específicas. A Constituição de 1988 manteve a estrutura das polícias de constituições anteriores. Nesse texto, no Capítulo III, referente à Segurança Pública, art. 144, parágrafo 5º, é dito que, às polícias militares, cabem o papel de policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Já o parágrafo 6º estabelece que elas são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinando-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. A art. 42 expõe claramente que os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiro Militares pertencem a instituições organizadas com base na *hierarquia e disciplina*.

A art. 22, referente às competências do governo federal, isto é, da União, informa, no inciso XXI, que cabe à União legislar privativamente no estabelecimento de normas gerais de

organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. Além do texto da Carta Política de 1988, a PMESP está submetida expressamente às seguintes normas: Constituição do Estadual de São Paulo; Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que estabelece o regulamento para as Polícias Militares e Bombeiros Militares (R-200); Decreto-lei Estadual nº 217, de 08/04/1970, que constitui a Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo; Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual nº 207, de 05/01/1979); Lei Complementar Estadual nº 893, de 09/03/2001, que institui o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar; Lei Estadual nº 616, de 17/12/1974, que dispõe sobre a estrutura, competência, deveres e direitos da polícia militar; Decreto Estadual nº 44.447, de 24/11/1999, que dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo; Decreto nº 91.652, 16 de setembro de 1985, que considera que, em virtude de as Polícias Militares serem consideradas Forças Auxiliares, reservas do Exército e que, por *tradicionalmente* adotarem normas semelhantes às Forças Armadas, devem seguir as mesmas prescrições militares no que diz respeito a continência, honras, sinais de respeito e cerimonial.

No Chile, o ordenamento de Carabineros é menos complexo do que a PMESP, porque se trata de uma organização submetida exclusivamente às legislações nacionais. Não obstante, o militarismo está mais enraizado, visto que encontra justificativas históricas e culturais delineadoras do próprio povo chileno. Legalmente, o modelo militar está inscrito na Carta Política de 1980, que, no art. 101, discrimina os papéis das Forças Armadas e das instituições policiais.

Entretanto, à época da edição daquela Constituição, as forças policiais estavam vinculadas administrativamente ao Ministério da Defesa, fato que mudou em 2011. O inciso segundo da Constituição estabelece que Carabineros está inserido no rol das Forças de Ordem e Segurança Pública. Trata-se de uma organização *armada essencialmente obediente e não deliberante*, sendo uma estrutura profissional, hierárquica e disciplinada. A Lei Orgânica de Carabineros de 1990 reforçou o modelo militar desenhado na Constituição de 1980, como está explícito no art. 1º: “Os Carabineiros do Chile são uma instituição policial técnica e *militar*, que integra a força pública e existe para dar eficácia ao direito; sua finalidade é garantir e manter a ordem e a segurança pública interna em todo o território da República e cumprir as demais funções dispostas na

Constituição e demais leis. Além disso, se integrará com as Forças Armadas na missão de garantir a ordem institucional da República.”

Além disso, há o *Estatuto del Personal de Carabineros*, configurado pelo decreto com força de lei nº 2, de 1968 (em vigor, mas reformado por legislações posteriores); o Código de Justiça Militar, a qual estão submetidos os integrantes de Carabineros em quaisquer situações consideradas como crimes militares; *Reglamento* nº 1, de 1995, que trata da organização de Carabineros.

Os conjuntos dessas normas, aos quais se submetem a PMESP e Carabineros de Chile, consolidam um modelo policial-militar, que, apesar das críticas, permanece com poucas alterações. No geral, essas normas têm garantido às forças policiais militarizadas uma relativa autonomização, visto que o caráter especial das legislações confere prerrogativas diferenciadas quanto às formas de organização, controle e comportamento. Essas normas significam a materialização ou racionalização do *habitus* militar, evocado pela PMESP e Carabineros desde sua fase formativa no início do século XIX. Em suma, a estrutura normativa trata da estética e do caráter militar, que PMESP e Carabineros não apenas reconhecem ter, mas que defendem frente aos movimentos reformistas.

Além do aparato normativo, há toda uma cultura, repassada por meio das escolas, das literaturas, dos canais de comunicação institucional e dos ritos formais e informais no âmbito das polícias que amalgamam o modelo militar na PMESP e Carabineros.

Especificamente na literatura produzida pelos próprios policiais, obtive acesso a duas obras que são consideradas pelas organizações como basilares para compreensão do motivo do modelo policial-militar. Elas foram indicadas por oficiais das corporações, como sendo referências na discussão sobre a *estética* ou *caráter* militar das polícias.

Na PMESP, destaca-se a monografia “Estética Militar e Instituições Policiais (1997)”, do ex-comandante da corporação, coronel Carlos Alberto de Camargo. Em Carabineros, ressalta-se o artigo científico “*El Carácter Militar en la Evolución Jurídica de Carabineros de Chile* (2011)”, do major de Carabineros, Daniel Soto Muñoz. Ambos os autores são oficiais que desenvolvem atividades acadêmicas nas instituições policiais e fora delas, sendo que os trabalhos deles supramencionados intentam, por meio do conhecimento científico, justificar o modelo militar nas

polícias. Ou seja, eles buscam tratar com objetividade o militarismo nas polícias, o que permite examinar os limites e as possibilidades da desmilitarização.

Na PMESP e Carabineros, o binômio hierarquia e disciplina é tratado como estrutura *estruturante* das organizações policiais. Além disso, ele faz com que as polícias se alinhem ao conjunto de normas do Estado, que prescreve hierarquia e disciplina com sinônimo de burocratização, racionalização e eficiência. Nesse aspecto, o modelo militar, no contexto formativo do Estado moderno weberiano, simboliza um tipo ideal de administração, no qual os serviços se realizam em concordância com rigorosos deveres e direitos (BENDIX, 1977; MALISKA, 2006:19). Dessa forma, como apresenta Rouquié (1984), o setor militar do Estado moderno é equivalente à modernização, na medida em que os exércitos se manifestam como corpos altamente burocráticos. As polícias militarizadas bebem dessa fonte, pois a militarização oferece uma lição exemplar de disciplina, de camaradagem, de patriotismo, de hierarquia e de respeito (ROUQUIÉ, 1984:127).

Na página pública e institucional da PMESP, assim se descreve a organização:

A Polícia Militar é hoje uma Organização fardada, *organizada militarmente*, subordinada ao Governador do Estado, através da Secretaria da Segurança Pública e do Comando Geral da Corporação, e que presta seus serviços dentro do rigoroso cumprimento do dever legal. Por ser um corpo militar, dispõe de meios e ferramentas para coibir excesso no seio da tropa, fatos esses a que nenhuma organização está imune, mas que, dada a reação draconiana aplicada aos infratores, inibe e desestimula atitudes antissociais. A maior prova disso é a correta apresentação das estatísticas pela Corporação, incluindo os desvios de seu pessoal e as punições sofridas pelos maus [...] Contando com o imprescindível apoio das autoridades constituídas, a quem sempre serviu e servirá impessoalmente, a Polícia Militar do Estado de São Paulo pretende continuar sendo mais um dos pilares da grandeza de São Paulo e do Brasil, fiel ao lema que ostenta em seu brasão: lealdade e constância!<sup>190</sup> (grifo do autor)

Nessa descrição, a organização militar é ressaltada por privilegiar o cumprimento ao dever legal, a impessoalidade e o controle dos policiais. Nesse sentido, o coronel Camargo da PMESP salienta que, desde a criação das milícias estaduais no século XIX, tem sido discutida a natureza militar das organizações policiais brasileiras. Segundo ele, essa discussão tem assumido um caráter maniqueísta, no qual se coloca a formação militar em contraste com a formação policial, por se reconhecer na primeira, não somente os aspectos de uma estética militar, como também de uma cultura voltada para a preparação técnica e psicológica do soldado para a guerra (CARMARGO, 1997:03).

---

<sup>190</sup> História institucional da PMESP. Disponível em: <<http://www.policiamilitar.sp.gov.br/inicial.asp>>. Acessado em 07 de abril de 2013.

Contudo, segundo o autor, não há incompatibilidade entre a formação militar e policial. Aliás, a primeira é essencial para segunda. Tem-se que a estética militar - significada como o conjunto de estímulos externos que reforça no homem a aceitação de valores positivos, dentre os quais, a sua entrega incondicional à causa pública, o respeito à hierarquia e à disciplina - é necessária às instituições policiais (CARMARGO, 1997:03).

Por sua vez, na página pública e institucional de Carabineros, a corporação se rotula como:

La Constitución Política de la República de Chile, establece que Carabineros de Chile existe para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en todo el territorio de la República. El dar eficacia al derecho, implica desarrollar funciones policiales que permitan por un lado, darle realidad tangible al ordenamiento jurídico, por la vía de fiscalizar el cumplimiento de leyes y reglamentos entregados a su responsabilidad, y por otro, cumpliendo además, los mandatos judiciales y del Ministerio Público en el trabajo de investigación, orientado al esclarecimiento del hecho punible y determinación de los responsables. El garantizar el orden público, exige de Carabineros desarrollar y focalizar sus esfuerzos en velar por el respeto a las normas de convivencia y contribuir a que exista armonía en el desarrollo de las actividades del grupo social. [...]. En la tarea de garantizar la seguridad pública, subyace una noción de asegurar la tranquilidad y paz social que requieren los ciudadanos y el propio Estado, para el ejercicio de sus derechos, deberes y funciones. [...]<sup>191</sup> (grifo do autor)

Carabineros enfatiza seu papel constitucional de dar eficácia ao direito, garantir a ordem e segurança pública. Para alcançar tal finalidade, o viés militar da polícia foi uma decisão política tomada em um período histórico, que não contradiz a função policial. O major Muñoz de Carabineros afirma que, do ponto de vista político, a decisão de qualificar um organismo como “militar” é estritamente discricional por parte do Estado.

O militar vai além das externalidades e se configura por um vínculo, condição ou estatuto jurídico que cria o Estado e que estabelece direitos e obrigações para um tipo de funcionário público, que está adstrito a certa organização. Nesse processo, Carabineros de Chile se define legalmente como “uma instituição policial técnica e de caráter militar”, a qual tem uma dupla natureza: militar e policial. Ambas determinam a identidade de Carabineros e são a base jurídica de sua organização e funcionamento (MUÑOZ, 2010:101-102).

A partir do ordenamento jurídico, nota-se que a noção de “caráter militar” se refere tanto à natureza organizacional de Carabineros, como ao estatuto jurídico do seu pessoal. De uma perspectiva jurídica, o “caráter militar” não é um matiz de “o militar”, mas que ambos são termos

<sup>191</sup> Página institucional de *Carabineros – Misión y Visión*. Disponível em: <<http://www.carabineros.cl/#>> Acessado em 07 de abril de 2013.

idênticos (MUÑOZ, 2010:131). Para autor, portanto, o caráter militar de Carabineros se impõe em equivalência à natureza militar das Forças Armadas, sendo que a distinção está na função policial designada à polícia uniformizada.

O coronel Camargo da PMESP, na defesa da estética militar para as polícias, estabelece cinco argumentos: i) hierarquia e disciplina são indispensáveis para administração pública; ii) hierarquia e disciplina são necessárias para controlar a tropa; iii) estética militar não se confunde com cultura bélica; iv) estética militar é necessária para internalização dos valores da disciplina e da hierarquia; v) estética militar nas instituições policiais é fator de garantia do respeito aos direitos dos cidadãos (CARMARGO, 1997: 04). Com esses argumentos, nota-se que o modelo militar configura a organização, o controle e o comportamento das polícias fardadas.

A estética militar situa-se não como apetrecho, mas como a gênese da polícia militarizada, ou seja, a estética torna-se a ética. Além dos mais, a estética militar é distinta da propriamente militar operada pelas Forças Armadas. O campo policial-militar é delineado por uma estética e ética, enfim, *habitus* particular, que, embora análogo ao campo das Forças Armadas, é autônomo e distinto.

Compreender o significado da estética para PMESP é condição para se chegar à sua ética. O conceito dado por Camargo (1997) à estética policial é simplesmente um conjunto de estímulos destinados a internalizar no militar uma ética especial. A estética manifesta-se por meio do cerimonial militar, de gestos, de atitudes, de todo o comportamento que materialize a obediência (seja às ordens dos superiores ou do ordenamento jurídico do Estado) e da disposição incondicional de cumprir o dever. Assim, engloba valores, como patriotismo, civismo, profissionalismo, lealdade, honra, coragem, hierarquia e disciplina. Diante disso, a estética militar, muito mais do que responsável pela boa apresentação da tropa e dos militares individualmente, é geradora de uma psicologia individual (CAMARGO, 1997:13).



**Foto 5: Cerimônia de formatura de Oficiais da PMESP<sup>192</sup>**

Segundo Camargo (1997), o militarismo na polícia encontra uma justificativa cultural. O autor classifica que geralmente o povo brasileiro tem um caráter indisciplinado e individualista, o qual tende a acatar as normas de convívio sob algum tipo de coerção. Nesse cenário, a vida em sociedade, ou seja, comunitária, somente é possível por meio de esforços e incentivos endógenos, os quais as polícias militares são adequadas para realizar.

A sociedade brasileira, portanto, careceria de um espírito de vida coletivo, cuja consequência é a prática de transgressões, busca de vantagens e sucesso a qualquer preço, com desrespeitos às normas de convivência, atitudes que podem fomentar a anarquia, a violência e predispor ao crime. Contra essas características desagregadoras e indisciplinadas do povo brasileiro, é que se firma o militarismo ou a estética militar.

Esse entendimento reverbera com o defendido por Olavo Bilac, em “Defesa Nacional”, para quem a militarização dos cidadãos, o serviço militar obrigatório no início do século XIX, seria uma forma de infundir nos brasileiros disciplina, dignidade, patriotismo, civismo, higiene, em suma, o militarismo serviria para elevar o nível moral dos brasileiros<sup>193</sup>. Esses conceitos, sujeitos a interpretações distintas, são praticamente reproduzidos no Regulamento Disciplinar da PMESP, art. 7º, que trata dos valores essenciais dos policiais militares, a saber, patriotismo,

<sup>192</sup> Fonte: Academia de Polícia Militar do Barro Branco. Disponível em:

<<http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/apmbb/index.asp?Tela=formacao>> Acessado em 20 de março de 2013.

<sup>193</sup> Confira: CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silveiras Pompêo de. A poesia do corpo: a defesa de uma moral austera. *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.94 [cited 2013-04-07], pp. 13-46.

civismo, hierarquia, disciplina, profissionalismo, lealdade, constância, verdade real, honra, dignidade humana, honestidade, coragem.

Rolemberg (2010) nota que essa tendência de distinção moral da força policial de São Paulo está presente desde sua fase formativa, sendo que o policial militar, símbolo da presença do Estado, deveria se postar como agente de uma ordem ideal, lançado para apaziguar o ambiente da desordem, isto é, para civilizar. Portanto, a ética policial não somente forma o bom policial, mas representa o cidadão modelo por ter incorporado valores necessários à civilidade.

O indivíduo que se torna policial militar, por ser procedente de uma sociedade na qual prevalece um padrão de comportamento individualista e rotineiramente indisciplinado, traz os vícios dessa sociedade. Para tanto, ele deve passar pela lapidação militar, pois:

Os integrantes das polícias fardadas estaduais passam a fazer parte de organizações que têm como função básica disciplinar as relações sociais na comunidade, investidos do poder de polícia que, quando não exercido discricionariamente dentro dos limites legais, quando utilizado com abuso (excesso ou desvio) pode-se tornar instrumento de agressão aos direitos inalienáveis dos indivíduos. O mal causado pode ser muito grande, se consideramos que as polícias fardadas constituem forças públicas armadas, com considerável poder ofensivo. Elas, portanto, devem ser extremamente disciplinadas (CAMARGO, 1997:33).

O policial militar tem um destino diferente do soldado das Forças Armadas. Camargo (1997) salienta que, embora ambos sejam forjados sob as doutrinas militares, ao primeiro, são atribuídas técnicas, habilidades e preparo psicológico para enfrentar o perigo na preservação da ordem e saber agir em comunidade; ao segundo, a finalidade é a guerra e a sua instrução visa prepará-lo psicologicamente para o combate com o inimigo.

Diferentemente do soldado militar, o policial militar tem de se relacionar com a sociedade que policia, logo ele deve estabelecer uma relação de confiança e respeito com os cidadãos (CAMARGO, 1997:30). A estética militar da polícia, portanto, descola-se da exclusivamente militar. O coronel Camargo defende uma lógica diferenciada para o policial militar, o que lança questionamentos sobre o fosso entre o *ethos* policial e o militar (BRODEUR, 2004; CHEVIGNY, 2000; COSTA, 2004; FAIRCHILD, 1984; DAMMERT e BAILEY, 2007). O policial militar e a polícia do tipo gendármica teriam um *ethos* policial, posto que fossem analogamente militar. Assim, a estética ou caráter militar das polícias não é orientada para uma cultura bélica (CAMARGO, 1997:50; MUNÓZ, 2011).



Além das justificativas culturais, o coronel Camargo traz razões que abonam a adoção da estética militar nas polícias uniformizadas, sendo elas: a) grande extensão do território brasileiro; b) necessidade de representar a autoridade do Estado; c) integração nacional, pois as polícias militares estaduais são vistas com uma unidade; d) controle de grandes efetivos; e) garantia contra a corrupção e violência; f) estrutura apta para emprego em caso de crises; g) modelo de órgão de administração pública; h) responsabilidade na segurança interna e na defesa territorial (CAMARGO, 1997:37-38).

O estabelecimento de razões indica que a estética militar está inserida no âmbito da racionalização do policiamento, que, em virtude das características do Estado brasileiro, exige o militarismo nas polícias fardadas como condição de realizar com eficácia o monopólio legítimo da violência. Ademais, de maneira alguma, o militarismo na polícia é encarado como anacronismo ou atraso institucional, ao contrário, ele é qualificado como elemento de integração e modernização das polícias brasileiras.

A estética militar na PMESP é reforçada, sobretudo pela validação do Regulamento Disciplinar da corporação (RDPMESP ou Lei nº 893 de 2001), que, no art. 1º, firma a hierarquia e a disciplina como bases da organização policial militar. Essa norma se estabelece como código de deontologia, que, *grosso modo*, refere-se à ideia de controlar as atividades de determinadas profissões por meio da autoimposição de deveres, sendo que, voltados às polícias, os códigos de deontologia estabelecem as regras e as obrigações essenciais ao trabalho dos policiais, inscrevendo-se em um quadro jurídico de referência, que define com precisão a natureza das modalidades da ação policial (COSTA e PORTO, 2011).

O RDPMESP prescreve que a deontologia policial-militar é constituída pelos valores e deveres éticos, traduzidos em normas de conduta, que se impõem para que o exercício da profissão policial-militar atinja plenamente os ideais de realização do bem comum, mediante a preservação da ordem pública. Isso demonstra que os mecanismos de coerção internos, ou seja, os deveres preestabelecidos giram em torno da ética militar, a qual pretende que, por meio dos valores policiais-militares (patriotismo, civismo, hierarquia, disciplina, profissionalismo, lealdade, constância, verdade real, honra, dignidade humana, honestidade, coragem), realize-se a atividade profissional com retidão moral<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> Conferir Artigos 6º, 7º e 8º do RDPMESP.

A defesa do coronel Camargo sobre a estética militar das polícias não é particularidade da PMESP, mas traço extensivo às demais polícias militares estaduais no Brasil. De maneira semelhante ao coronel Camargo, por exemplo, posiciona-se o coronel Laercio Giovani Macambira Marques, da Polícia Militar do Ceará. Segundo ele, a estética militar é uma ferramenta que objetiva facilitar a manutenção de uma hierarquia e de uma disciplina rígidas, as quais são fundamentos essenciais para o exercício do comando de corporações ostensivas, armadas e com poder/dever de constranger outrem até o limite legal e legítimo de matar em defesa do cidadão ou para garantir o pleno funcionamento dos poderes constituídos.

Nesse sentido, o tratamento da segurança pública é função quase exclusiva das polícias militares, porquanto a preservação da ordem pública e a defesa do cidadão e do patrimônio, em parceria com a sociedade, é a principal missão institucional dessas polícias na ordem constitucional de 1988, em detrimento da doutrina de guerra do período anterior. Assim, para o coronel Macambira, firma na expressão “polícia militar” o termo militar é secundário e auxiliar do termo principal – polícia – e não o contrário<sup>195</sup>.

Os veículos de comunicação internos e externos de Carabineros contribuem para reforçar a imagem institucional da corporação. Nesse sentido, situa-se o artigo já mencionado do major Muñoz, publicado pela revista *Académica de Carabineros de Chile*. O autor revisa a história da instituição em duas fases, uma imediatamente anterior à fundação de Carabineros, em 1927, e outra no transcorrer do desenvolvimento da instituição.

Nas duas fases, ele destaca a natureza militar e a função policial, através das legislações de cada época. Na segunda fase, isto é, a partir de 1927, ele distingue três etapas: a) instrução militar (1927-1960); b) instrução policial e caráter militar (1960-1975); e c) instrução policial técnica e caráter militar (1975-1990). Com isso, o estudo de diversas normas orgânicas de Carabineros permite elucidar como a instituição evoluiu conjuntamente com as mudanças jurídicas e políticas do país (MUÑOZ, 2010:102). Observa-se que Carabineros surgiu como estrutura militar e posteriormente foi sendo desenvolvida a função policial, portanto, o caráter militar está intrínseco à instituição e não colide com o exercício policial.

---

<sup>195</sup> *A Controversa Desmilitarização das Polícias*. Viva Rio, 05/10/2009. Entrevista. Disponível em: <<http://www.comunidadesegura.org/pt-br/node/43209/73272>> Acessado em 11 de abril de 2013.

O major Muñoz de Carabineros, da mesma forma que o coronel Camargo da PMESP, defende que as dúvidas sobre o caráter militar da corporação decorrem de entendimentos enviesados e noções inexatas. Ele apresenta argumentos contrários aos que alegam incongruência no caráter militar de Carabineros. Assim, tem-se entendido que a palavra “caráter” denotaria um matiz do “militar”, de modo que se trataria de acepções distintas. Entende-se também que qualificação militar estaria conferida pelo Código de Justiça Militar e que, conseqüentemente, bastaria modificar esse código para eliminar o caráter militar de Carabineros. Por fim, defende-se que o militar se referia unicamente ao campo da defesa, então, a justificação militar de Carabineros estaria vinculada à sua dependência ministerial, o que a formação militar conferiria a Carabineros certa atitude de combate bélico (MUÑOZ, 2010:102).

Os argumentos do major Muñoz são interessantes, porque alegam que não é a simples retirada das polícias militarizadas do campo das Forças Armadas que transmutará o caráter militar delas. Comparado à PMESP, Carabineros tem retardado o desvencilhamento do campo da defesa, pois ainda se submete integralmente à Justiça Militar e, apenas em 2011, deixou de se reportar ao Ministério da Defesa.

Por sua vez, a situação da PMESP serve para comprovar que, mesmo ocorrendo um distanciamento das polícias militares do campo das Forças Armadas, a estética militar permanece. No Brasil, apesar de o exército ter capacidade de ingerências legais nas polícias uniformizadas, na prática, isso pouco ocorre. Ademais, os polícias militares não mais estão submetidos integralmente à Justiça Militar, pois, por exemplo, policiais envolvidos em crimes dolosos contra a vida de civis são julgados pela justiça comum<sup>196</sup>. Nada obstante, a analogia militar, sobretudo em termos organizacionais, não decaiu. Ou seja, não é necessariamente a proximidade das Forças Armadas das polícias uniformizadas que as tornam militarizadas.

---

<sup>196</sup> Lei nº 9.299, de 07 de agosto de 1996. Altera dispositivos do Código Penal Militar e de Processo Penal Militar.



**Foto 6: Cerimônia de hasteamento das Bandeiras<sup>197</sup>**

Segundo Muñoz (2010), conferir caráter militar a Carabineros foi uma opção discricionária do Estado. Desse modo, a organização militar é um tipo de instituição vinculada ao monopólio da força estatal. A corporação é identificada facilmente por sua estrutura hierárquica e por seus uniformes. Suas principais características são a ordem constitucional e legal, sendo que se associam a um tipo de organização, que está dotada de um sistema de comando que impõe deveres ao serviço (MUNÓZ, 2010:102).

Nesse aspecto, a Constituição de 1980 assinalou igual natureza jurídica militar às Forças Armadas e Carabineros, ao estabelecer que “as Forças Armadas e Carabineros, como corpos armados, são essencialmente obedientes e não deliberantes”. Dessarte, o caráter militar implica que Carabineros está organizado sobre princípios e valores castrenses. Os valores mais importantes, associados à disciplina militar, são a hierarquia, a disciplina, a obediência e a coesão orgânica. Esses são “bens jurídicos” e são protegidos pelo regime disciplinar e pela sanção penal (MUNÓZ, 2010:107). O próprio autor aclara a relevância do caráter militar de Carabineros, ao classificá-lo como um “bem jurídico”, visto que corresponde a um bem vital à comunidade ou ao indivíduo, que por sua significação social é protegido juridicamente.

A natureza militar de Carabineros não significa nenhuma ingerência das Forças Armadas na corporação policial, pois a Constituição de 1980 e a lei orgânica de Carabineros descartam qualquer intervenção na polícia uniformizada pelos órgãos da Defesa. Nesse contexto, Muñoz

---

<sup>197</sup> Fonte: *Escuela de Carabineros de Chile*. Disponível em: <<http://www.escuelacarabineros.cl/escuela-de-carabineros>> Acessado em 20 de março de 2013.

(2010:127) explica que Carabineros tem uma missão específica, delimitada constitucionalmente. A função policial deve cumprir-se de caráter exclusivo e excludente em todo o território da República, além de maneira invariável no tempo, mesmo em situações de “exceção constitucional” (guerra interna ou grave comoção interior, guerra externa, grave alteração da ordem pública, calamidade pública).

O caráter militar de Carabineros, portanto, está paralelo ao das Forças Armadas e não é a ele vinculado ou submetido. Para o major Muñoz, o ato de criação de Carabineros, em 1927, selou a identidade militar e policial da instituição: instituição de caráter militar, que está a cargo em todo o território da República, da manutenção da segurança e da ordem pública, da vigilância, do cumprimento das leis (MUNOZ, 2010:130).

No processo democrático, uma das críticas mais contundentes dirigidas a Carabineros é sua vinculação à Justiça Militar, pelo fato de esta lhe conferir um juizado especial em diversos tipos de crimes. O carabineiro, ou seja, o agente policial, independente da graduação na corporação, é considerado como um típico militar pelo ordenamento jurídico chileno. Por conta disso, não há contradição legal entre a função policial de Carabineros e sua submissão ao juizado militar. A vinculação de Carabineros à jurisdição penal militar é consequência de sua natureza militar.

O direito penal surge da necessidade de resguardar a identidade militar dos corpos castrenses. Dessa maneira, o direito penal militar é um efeito, não uma causa. Dessarte, Carabineros não é uma instituição militar, porque está estabelecido no Código de Justiça Militar, mas o “foro militar” existe para garantir a disciplina militar dentro de Carabineros (MUNOZ, 2010:131). Esse entendimento de Carabineros impõe limites à desmilitarização como medida de reforma da organização, afinal, a natureza militar de polícia uniformizada é um fenômeno conato, que pode ser alterado somente pela via de reformas constitucionais. Como observa o major Muñoz:

Es importante destacar que este “carácter militar”, inalterable a lo largo del tiempo en las normas orgánicas de Carabineros, no sólo ha sido una propiedad conferida por la ley, sino que se ha afirmado en las definiciones constitucionales de 1833, 1925 y 1980. El fundamento constitucional del “carácter militar” de Carabineros es su naturaliza de un “cuerpo armada” y su estructura de “fuerza de aire, mar y tierra”. El “carácter militar” de Carabineros, en consecuencia, no podría modificarse legalmente sino sólo en virtud de una reforma constitucional. Este “carácter militar” no ha tenido una relación unívoca con la función de defensa. La posibilidad de participación conjunta de Carabineros con las Fuerzas Armadas ha

pasado por diversas posibilidades, que han sido coincidentes con la situación política y constitucional de las diversas épocas (MUÑOZ, 2010:132-133).

A explicação para o caráter militar de Carabineros, realizada pelo major Muñoz, encontra esteio na *Manual de Doctrina de Carabineros*, que estabelece os valores éticos da instituição e se firma como um código de deontologia. Segundo esse manual, o caráter militar de Carabineros está lúcido em sua organização interna e estrutura hierárquica, as quais são formadas por escalões e graduações militares, que, em conjunto com a doutrina, demarcam princípios, valores e férrea disciplina que distinguem profissionalmente Carabineros<sup>198</sup>.

Nesse caso, a dimensão ética é corolário do caráter militar, o que abaliza os campos do controle, da organização e do comportamento de cada membro de Carabineros. Conforme o manual, o caráter militar de Carabineros é uma engenharia interna da organização, que lhe diferencia e lhe concede condições de atingir seus fins com eficiência:

Carabineros de Chile tiene un marcado carácter militar y se estima que ello es un componente esencial para suficiencia , ya que implica funcionar mediante una jerarquía de mando que unifica criterios y procedimientos – lo que impide apartarse del logro de los objetivos orientados al bien común – y mantener una severa disciplina, con prescindencia absoluta de actividades políticas o gremiales. [...] En este sentido, tenemos que entender entonces que el carácter militar tiene un efecto de orden interno; es decir, en el funcionamiento de la Institución como sistema. Pero este carácter militar no es extensivo en una dimensión externa a su relación con la comunidad, ya que en este caso el carácter que prevalece es el ‘policial’<sup>199</sup>.

O *Manual de Doctrina de Carabineros* considera que a doutrina é um conjunto orgânico de princípios, valores, crenças e ideias basilares, que permitem caracterizar a conduta de um grupo de pessoas, como um selo particular que as distingue das demais, constituindo essas em condicionantes como um guia de ação para orientar o pensamento, as palavras e as ações<sup>200</sup>. Assim, “os Carabineros não podem prescindir de uma reflexão ética ao atuar. A responsabilidade ética e social de nossa missão institucional é o motor de desenvolvimento integral de Carabineros, pois é o que nos leva a nos preocuparmos não apenas na instrução, aprimoramento e especialização profissional, mas também a nos interessar por nossa formação em valores”<sup>201</sup>.

A devoção estrita à doutrina visa formar cidadãos-modelos, que, por estarem atuando nas ruas, sejam símbolos de uma nação ordeira, pois, segundo manual repassado aos carabineros, “a formação não é apenas porque nos educamos como especialistas na resolução técnica dos

<sup>198</sup> *Manual de Doctrina de Carabineros de Chile*, 2010, p. 66.

<sup>199</sup> *Idem*, p. 79.

<sup>200</sup> *Idem*, p.19.

<sup>201</sup> *Idem*, p.14.

desafios profissionais, contudo também como indivíduos que aspiramos àquilo que é bom, justo, correto”<sup>202</sup>. Nesse sentido, são estabelecidos os valores institucionais de Carabineros: vocação ao serviço pública; patriotismo; honra; constância; espírito de sacrifício; espírito de justiça; lealdade; versatilidade; tradição; e companheirismo.

Dos argumentos do coronel Camargo da PMESP e do major Muñoz de Carabineros, aos ordenamentos jurídicos e códigos de ética ou regimes disciplinares, a estética ou caráter militar é defendido pelas polícias uniformizadas em questão. Para os autores supracitados, não há incompatibilidade entre o *habitus* militar das polícias e o exercício da função policial, pois o militarismo nas polícias está concentrado no âmbito da organização e não da estratégia.

Na prestação do serviço público, ou seja, nas relações com a sociedade, as polícias uniformizadas são exclusivamente “polícia” e não estruturas militares, portanto, defendem que não há um confronto de um *ethos* militar versus um *ethos* policial. A comparação entre PMESP e Carabineros demonstra que essas organizações julgam não deixar de serem polícias pelo fato de serem revestidas de uma natureza militar. Ademais, elas defendem que passaram por processos diferenciados de estruturação, especialização e profissionalização, os quais deram origem à polícia militarizada ou gendârmica.

A militarização nas polícias brasileira e chilena é um fenômeno ambíguo, pois, apesar de caudatário das transformações do campo político, ocorre independente delas. Nesse caso, PMESP e Carabineros escrevem suas histórias não circunscritas às vicissitudes políticas, mas em uma marcha *pari passu* ao desenvolvimento dos Estados, que elas arguem estarem sempre dispostas ao serviço da lei e da ordem. Por conta disso, a PMESP se considera como uma instituição militar, cujas origens datam do ano de 1831, enquanto Carabineros alega que sua condição militar tem sido inalterável desde a Constituição de 1833.

Isso quer dizer também que o perfil militar das organizações policiais não está adstrito ao das Forças Armadas, mas está em equivalência ou paralelo. Com efeito, o subcampo policial militar é assente no Brasil e no Chile e o que ele propõe a esses países é: polícias militarizadas agem prestando continência ao Estado democrático de direito, logo são legítimas e qualificadas para atuar na segurança pública. Reconhecer esse subcampo é oportuno para se entender os revesses da desmilitarização na PMESP e Carabineros.

---

<sup>202</sup> *Idem*, p. 16.

## Continuismo, Militarismo e Democratização

Dammert e Bailey (2005) apontam que as reformas das polícias na América Latina têm se dividido em dois vértices: capacidade operativa (eficiência e eficácia da polícia) e responsabilidade democrática (resposta da polícia ao controle político e respeito aos direitos humanos). No primeiro vértice das reformas, observa-se que PMESP e Carabineros têm aprimorado suas ferramentas policiais para atender às demandas de segurança pública, cada vez mais emergentes. No segundo vértice, ambas as instituições policiais adotam o discurso que já agem conforme o Estado democrático de direito, logo suas organizações, controles e comportamentos são adequados. Nesse caso, para as polícias militarizadas do Brasil e do Chile, a *estética* ou *caráter* militar delas não interfere em suas funções de policiamento, tampouco as estratégias militares são inapropriadas para atuar na segurança pública.

Na discussão sobre reformas nas polícias, a desmilitarização deve ocorrer nos vértices da capacidade operativa e da responsabilidade democrática. A primeira significa deixar de lado a doutrina bélica para lidar com a delinquência. A segunda é medida de democratização do policiamento. Nesse último vértice, argumenta-se que os esforços para transformar a estética ou caráter militar de algumas polícias, em particular na América Latina, tem significado a criação de instituições mais próximas de um ideal democrático do que as anteriores, subordinadas às Forças Armadas ou que reformulem seus valores e organizações. Em alguns casos, esses esforços não têm gerado conclusões satisfatórias ou estão parcialmente postergados devido o enfrentamento dos altos níveis de criminalidade (FRÜHLING, 2009).

No processo de reforma, destaca-se que PMESP e Carabineros têm progredido em suas capacidades operativas, por meio de uma busca enfática de doutrinas gerencialistas, as quais tratam a segurança pública como produto a ser ofertado aos cidadãos-consumidores, tendo as polícias como as gerenciadoras desse produto (MANNING, 2005:435). Pretende-se, com essa política, uma gestão do tipo empresarial nas polícias, nas quais os líderes das organizações, isto é, os oficiais, reforçam seus papéis com novos comandos.

Nesse contexto, discussões sobre planejamento estratégico, missão, visão de futuro, organização eficiente e inteligente, enfim, técnicas gerenciais circundam o horizonte das



polícias<sup>203</sup>. Com efeito, é possível observar nos discursos oficiais cada vez mais conceitos próprios da administração de empresas (FRÜHLING, 2003:09).

PMESP e Carabineros também investiram no modelo de policiamento comunitário, como mecanismo de alinhar os interesses das organizações policiais aos dos cidadãos. Nesse tipo de policiamento, a premissa central é que o público exerça um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança, ou seja, o público deve ser “coprodutor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia (SKOLNICK, 2006:18).

Na PMESP, o tema polícia comunitária foi iniciado em 1997, com a finalidade de suplantar a crise institucional e mudar a imagem tão afetada pela baixa confiança pública e por frequentes denúncias de abusos. Na última década, a violência na grande São Paulo reduziu significativamente, bem como o poder letal da polícia militar (CARDIA, 2012; WAISELFISZ, 2011; ROCHA, 2013). Conforme Mesquita Neto (2004), tais fatos, em parte, estão relacionados a mudanças na filosofia e na estratégia da PMESP.

Por sua vez, em Carabineros, no início dos anos 2000, ocorreu a implementação do *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*, com finalidade de reforçar a vigilância policial preventiva, envolvendo membros da comunidade na solução da delinquência (FRÜHLING, 2003; DÍAZ, 2011). Essas mudanças na estratégia operacional de Carabineros inicialmente diminuíram a delinquência, bem como abriram margem para prestação de contas mais transparentes na instituição e consolidação de nexos de colaboração com a comunidade (DAMMERT, 2002:31).

Em linhas gerais, PMESP e Carabineros adotam o discurso de que estão se reformando e inovando, sobremodo, buscando maior proximidade com as comunidades e perseguindo as filosofias de policiamento de vanguarda de países desenvolvidos. No entanto, as transformações em favor de um aprofundamento comunitário esbarram na urgência de controle da criminalidade, na falta de continuidade das reformas e nos interesses corporativos das organizações policiais.

Outra demanda que PMESP e Carabineros têm acolhido nos últimos para orientar o exercício da função policial é o tema dos direitos humanos. Para ambas as instituições, marcadas por passados de forte repressão e presentes solavancados por casos de excesso na ação policial, tratar dos direitos humanos deveria constar prioritariamente nas pautas das reformas policiais. Em

---

<sup>203</sup> Vide: *Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo – GESPOL*, 2010. *Plan Estratégico de Carabineros de Chile – 2010-2014. Orden general n° 1937. Santiago, 27 de abril de 2010.*

conjunto com o policiamento comunitário, a aplicação adequada dos princípios dos direitos humanos colocam as polícias em sintonia com o Estado democrático de direito. Não obstante, como foi abordado na Parte 2 desta tese, os casos de violência e letalidade policial têm sido recorrentes e as medidas adotadas no campo de direitos humanos não alcançaram ainda transversalmente as organizações, pois se limitaram a cursos formais no âmbito das academias de polícia ou em setores específicos, responsáveis pelos conceitos e difusões do material sobre direitos humanos (PMESP tem a Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos, e Carabineros tem o *Departamento de Derechos Humanos*)<sup>204</sup>.

Nos aspectos institucionais e culturais, PMESP e Carabineros têm continuado com traços autoritários, pois as transformações ocorridas quase não têm passado das dimensões operativas das organizações. Ainda não ocorreu uma mudança de paradigma nessas polícias, que persistem em avaliar a segurança ou ordem pública como um produto a ser ofertado para as sociedades através de organizações militarizadas.

Nesse sentido, elas ainda permanecem mais devotas a interesses dos governos, ou seja, de uma lógica política, mais do que das demandas das sociedades que policiam. As polícias militarizadas do Brasil e do Chile são estruturas com ampla capacidade de atuação em seus territórios, porém são fechadas em seus próprios valores e tradições, o que tem contribuído para uma autonomização quanto aos procedimentos de segurança pública.

Essas particularidades têm dificultado reformas substanciais, isto é, no vértice da responsabilidade democrática. Além do mais, a própria temática reforma nas polícias é abordada ambigualmente pelas classes políticas brasileira e chilena, as quais privilegiam ações imediatas, como policiamento duro para combater a criminalidade, em detrimento da progressão das transformações substanciais nas estruturas das polícias. Como observa Lucía Dammert:

Los procesos de reforma han enfrentado diversos problemas. En primer lugar, se observa la reacción al interior de la institución que percibe las nuevas directrices como amenazantes. En segundo término, es necesario tomar en cuenta la negación de la opinión pública o los grupos políticos conservadores que ponen en duda la eficacia de estos procesos en el combate a la delincuencia. En tercer lugar, el apoyo político ha sido errático. De cierta forma se podría afirmar que las reformas no han sobrevivido al cambio de liderazgo en las instituciones o en el ámbito político. Por ende, todas estas iniciativas no han perdurado en el tiempo y su camino de implementación muestra múltiples avances y retrocesos. Por último, no es del todo evidente que estos cambios afecten las tasas de delitos denunciados o la sensación de inseguridad de la

---

<sup>204</sup> Vide: Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos da PMESP, e *Departamento de Derechos Humanos de Carabineros de Chile*.

población. Situación que imprime un mayor nivel de tensión política a estos procesos, al no mostrar resultados inmediatos (DAMMERT, 2007:108).

PMESP e Carabineros têm se renovado, mas a passos lentos e, às vezes, retomando rumos do passado. Entretanto, em geral, há um reconhecimento da necessidade de mudanças nas estruturas das polícias, diminuição do uso ilegal da força, desmilitarização e profissionalização. Não obstante, não é predominante ainda o reconhecimento da necessidade de estabelecer mecanismos de colaboração com a comunidade, que permitam reduzir a desconfiança cidadã e aumentar a legitimidade da ação policial (DAMMERT, 2007: 118).

Entre avanços e retrocessos, tem caminhado a reforma nas polícias militarizadas brasileira e chilena. Nessa situação, um dos pontos que mais tem sido identificado como símbolo de retrocesso é o militarismo. A desmilitarização, portanto, constitui-se em um item da reforma, que visa desmontar o rígido formalismo militar e construir uma disciplina policial.

Tanto na PMESP como em Carabineros, a militarização se configurou com uma tendência histórica, porquanto, em contextos históricos específicos, adotou-se o modelo militar em detrimento de outros (PIETRO, 1990; ROSEMBERG, 2011). Por sua vez, no tocante à desmilitarização, as polícias mencionadas seguem trajetórias relativamente distintas, em virtude do ambiente sociopolítico em que estão inseridas. No Brasil, o clima de inconformismo com o modelo policial militar é reconhecido, sendo que, em pesquisa de 2009, do Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), observou-se que apenas 15% dos policiais militares brasileiros defendem a manutenção do atual modelo de polícia e 77% querem mudança. Embora os oficiais demonstrem muito mais apreço pela identidade militar do que os não oficiais, no geral, 39,9% dos policiais militares de todas as patentes preferiam um modelo civil de polícia (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009:15-16).

Há, no âmbito do Congresso Nacional brasileiro, tramitando diversos projetos de desmilitarização ou unificação das polícias. Em 1991, o jurista Hélio Bicudo, quando exercia o mandato de deputado federal, apresentou o projeto de lei nº1, de 4/6/1991, com a finalidade de desmilitarizar a Polícia Militar e unificar as organizações policiais em um só organismo civil (BICUDO, 2000). Em 1997, o então governador de São Paulo, Mário Covas, encaminhou à Câmara Federal projeto de emenda à Constituição para a unificação dos comandos das polícias Civil e Militar, ademais propondo a subtração do caráter militar das polícias e a competência da

Justiça Militar para julgar crimes cometidos por policiais militares (MORGADO, 2010: 194-195).

No mesmo sentido, seguiu a proposta da ex-deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP) de unificação das polícias, que tramita desde 1997<sup>205</sup>. Outro projeto recente é a proposta de emenda constitucional nº 102, de 2011, encaminhada pelo senador Blairo Maggi (PR/MT), que visa revisar o art. 144 da Constituição de 1988, de forma incremental na medida em que faculta aos estados criarem uma polícia única em um caráter civil<sup>206</sup>.

No Chile, não foi possível encontrar pesquisa do tipo “o que pensam os polícias militares”, porque praticamente inexistente um debate aberto sobre o caráter militar de Carabineros. A forte autonomia institucional permite-lhe rechaçar o tema desmilitarização em termos organizacionais, embora tenham ocorrido mudanças no campo estratégico.

Isso não tem impedido, entretanto, insatisfações pontuais contra o rígido adestramento militar<sup>207</sup>, a estanque estrutura de ascensão e o fosso entre os quadros de oficiais e praças. Por conta disso, recentemente, Carabineros tem buscado modificações no âmbito organizacional, por exemplo, em 2005, rompeu com a barreira que separava os canais de ascensão entre homens e mulheres, assim, a partir da aprovação da Lei nº 20.034, há um único canal de progressão funcional para ambos os sexos<sup>208</sup>. Também a partir de 2009 tem-se realizado a experiência de progressão de suboficiais do corpo de praças para os quadros de aspirantes a oficiais<sup>209</sup>.

Na relação contra outras instituições, a autonomia de Carabineros tem ocasionado problemas, pois, por exemplo, a polícia uniformiza e a *Policía de Investigaciones* – PDI nutrem uma rivalidade histórica, decorrente do conflito de competências, especialmente no tocante à área de investigação. Assim, em certas ocasiões, a rivalidade entre ambas as instituições se tornou

<sup>205</sup> Zulaiê volta a defender a unificação das polícias. Estadão, 14/12/2001. Disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2001/not20011214p22208.htm>> Acessado em 10 de maio de 2013.

<sup>206</sup> Vide: PEC 201/2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=98269etp=1>>. Acessado em 10 de maio de 2013. Vide: *Governo Federal estuda seriamente desmilitarização das polícias*. Blog de notícias de polícias e bombeiros militares do Brasil – Uniblogbr. Disponível em:

<<http://www.uniblogbr.com/2012/02/governo-federal-estuda-seriamente.html>>. Acessado em 10 de maio de 2013.

<sup>207</sup> *Guantanamo en Chile: Carabineros aplica torturas criminales en sus cursos*. Panorama News, 19/08/2011. Disponível em: <<http://www.pnews.cl/2011/08/19/video-de-carabineros-muestra-como-torturan-a-funcionarios/>> Acessado em 10 de maio de 2013.

<sup>208</sup> *Escalafón único en Carabineros*. BNC, 15/07/2005. Disponível em:

<[http://www.bcn.cl/actualidad\\_legislativa/temas\\_portada.2005-10-30.7574156282](http://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2005-10-30.7574156282)>. Acessado em 10 de maio de 2013.

<sup>209</sup> *Oportunidade para todos*. Revista Carabineros de Chile, Edición nº 676, Agosto de 2011, pp. 40-45.

pública, chegando ao ponto do alto comando da polícia uniformizada propor a unificação (OVIEDO, 2002:329). Nesse caso, uma suposta unificação representaria a extinção da PDI e a incorporação das funções dela por Carabineros. Em outras palavras, em uma situação semelhante à anterior de 1932.

Não há consenso sobre esse tema. O que tem ocorrido é a tentativa da criação de uma base de dados unificada entre Carabineros e PDI<sup>210</sup>. Além dessa controvérsia, por Carabineros ser uma polícia-total, ou seja, com atuação em todo o território do país, tendo, assim, de atuar em funções tipicamente militares, como a proteção de fronteiras. No Chile, a desmilitarização entra em um tópico mais amplo que corresponde retirar do domínio das Forças Armadas e de Carabineros a prioridade por definir os valores da nacionalidade e do Estado, os quais estão firmados na Carta Política de 1980. Ou ainda, em transmutar a versão militar da sociedade descrita por Larraín (2001) e Soto (2005).

Se a militarização na PMESP e Carabineros foi um processo histórico gestado ao longo do século XX, como desconstituí-lo em algumas décadas democráticas? Em que consiste a desmilitarização? Seria eliminar a estrutura hierárquica, o fardamento e os ritos militares? Nesse debate, não há consenso entre acadêmicos nem entre policiais, tampouco entre a sociedade civil.

Para parcela de acadêmicos e especialistas de segurança pública, é notório o esgotamento do arcabouço militar em que se inserem a PMESP e Carabineros. Para os policiais militares, no geral, as opiniões têm sido conservadoras, especialmente para os quadros de oficiais, porquanto acreditam que a desmilitarização não compreende o que é a estética ou caráter militar das polícias. Nesse debate, a sociedade civil não tem tido influência, pois ela se move mais pelas necessidades imediatas de provimento de segurança, pouco se importando com aspectos técnicos da estrutura das polícias. Diante dessa situação paradoxal, o que se ressalta é continuidade das estruturas e das práticas militares nas polícias aqui estudadas.

Tal fato encontra ressonância nos argumentos desta tese, pois foi analisado que, durante as transições política brasileira e chilena, mudanças nas polícias militarizadas não lograram êxito, logo, sob os regimes democráticos, essas polícias preservaram muitos dos *status quo* de épocas

---

<sup>210</sup> *Comisión Reforma entrega a Piñera informe con 44 propuestas*. La Tercera, 09/11/2012. Disponível em: <<http://papeldigital.info/lt/2012/11/09/01/paginas/012.pdf>> Acessado em 10 de maio de 2013.

passadas, o que lhes têm garantido relativa autonomia na condução de suas ações e nas pautas das reformas. Nesse quesito, a desmilitarização das polícias seria um fenômeno concomitante à redemocratização, mas isso tem ocorrido até certo ponto. A PMESP e Carabineros, embora análogas às Forças Armadas, estão gradativamente afastadas do campo castrense em termos de submissão, organização e controle.

Com efeito, tanto no Brasil como no Chile, as polícias militarizadas não estão mais exclusivamente voltadas para questões de defesa ou lógicas castrenses. Elas procuram avançar em técnicas policiais, sem, no entanto, abrir mão da estética ou caráter militar. Em suma, para PMESP e Carabineros, esse processo é identificado como desmilitarização, algo além disso seria desmantelamento das estruturas policiais.

Para Frühling (2002), a desmilitarização das polícias latino-americanas encontra frequentes resistências ideológicas por parte dos integrantes das polícias, sendo que os esforços para transformar a estética ou caráter militar têm representado a criação de instituições mais próximas ao ideal democrático e afastadas do campo das Forças Armadas.

Não obstante, na medida em que a estética ou caráter condicionam a ética, isto é, o modo de refletir, ser e agir das polícias, reformas que não adentrem na estrutura serão sempre parciais. Nesse aspecto, uma desmilitarização mais profunda no campo das polícias militarizadas intenciona colocá-las como forças civis na forma e atuação. em outras palavras, desmilitarizar as polícias implica reformular suas bases simbólicas e orgânico-funcionais, concebendo com instituições civis armadas (ARÍAS *et al*, 2012:27).

A PMESP e Carabineros se enquadram no rol das polícias contundentemente militares, do tipo gendârmicas. Por conta disso, na PMESP, o dilema do militarismo é traduzido na necessidade de conjugar uma demanda política e social por tarefas de policiamento “clássico”, a serem realizadas por uma instituição encamisada em uma couraça tipicamente militar (ROSEMBERG, 2011).

Por sua vez, em Carabineros, a crítica está direcionada ao fato de a polícia ser uma organização nacional, que ostenta rígido caráter militar e hierárquico e possui bastante autonomia em relação ao governo (FRÜHLING, 2001). Nessas perspectivas, em ambas as organizações policiais, a desmilitarização implica mudanças na estética ou caráter militar, pois a devoção quase incondicional a esse *habitus* se configura como impeditivo para outras reformas que alinhavam

polícia e sociedade. A diferença dessas organizações policiais é que, no caso da PMESP e outras polícias militares do país, o tema da desmilitarização tem continuamente sido proposto<sup>211</sup>. Por sua vez, em Carabineros, a desmilitarização é abordada de modo ambíguo, visto que o *status* militar não afeta a imagem da instituição, ao contrário, é colocado como sinônimo de obediência, respeito e competência.

A estética ou caráter militar age majoritariamente no aspecto organizacional das polícias, como ficou defendido pelo coronel Camargo da PMESP e pelo major Munõz de Carabineros, na seção anterior desta tese. Fairchild (1984) considera que a desmilitarização no aspecto *organizacional* deve acarretar: a) desarmamento ou adoção de armas não bélicas por policiais; b) mudanças na cosmética do uniforme, que tem significativas implicações simbólicas; e c) abolição das terminologias e literatura militar na formação policial.

Em termos amplos, a temática da desmilitarização parte da concepção de que a militarização doutrinária, funcional e orgânica da polícia é um grande obstáculo para geração de instituições adequadas na prevenção e impedimento do delito e na atuação da investigação criminal, visto que a função policial permanece envolvida por interpretações reativas condicionadas por uma ideologia bélica como pano de fundo. Do ponto de vista orgânico, o militarismo configura organizações muito rígidas, burocratizadas e disfuncionais frente aos desafios estratégico, tático e operacional, que hoje são cobrados das polícias (ARÍAS *et al*, 2012:28).

O militarismo no aspecto *organizacional* da PMESP e Carabineros pouco mudou ao longo dos anos, porquanto esbarra em uma sólida tradição, em que as elites policiais têm o domínio e controle, além de estreitas articulações com a classe política em contextos históricos diversos. Aquelas elites são compostas pelo círculo dos oficiais, os que mais ritualizam a estética ou caráter militar das polícias, porquanto isso significa maiores poderes e prestígios.

Assim, ambas as polícias continuam fundadas em uma forte reverência à hierarquia e à disciplina, as quais condicionam as estruturas organizacional e cultural. Destaca-se que, nessas polícias militarizadas, persiste o enorme fosso entre as carreiras de oficiais e de praças. Aos primeiros, após a seleção são ofertados o conhecimento científico ou bacharelismo, com forte

---

<sup>211</sup> Vide: *Desmilitarização das Polícias Militares é aprovada na Conseg*. Gazeta, 31/08/2009. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/noticia.php?c=184497>> Acessado em 10 de abril de 2013.

ênfase na esfera jurídica, para comandar com racionalidade a tropa. As escolas superiores de oficiais da PMESP e Carabineros formam profissionais qualificados em disciplinas e técnicas que forjem o espírito de liderança do militar. Aos segundos, depois do recrutamento, são apresentados ensinamentos, valores, treinamentos e adestramentos militares para a consecução quase mecânica do policiamento. Nas escolas dos praças, habilitam-se as forças policiais militares que agem no alcance da lei e da ordem sob as estritas ordenanças dos oficiais.

Essa diferenciação entre oficiais e praças trata-se de um legado deixado pelo militarismo castrense, em que se considera o oficial como aquele que tem a responsabilidade redentora da figura do recruta. Com efeito, diferentemente dos praças, os oficiais se sentem investidos em direitos particulares diante da comunidade nacional (ROUQUIÉ, 1984:118-119). Esse tipo de organização facilita a manutenção da disciplina interna, mas requer ajustes caso se pretenda avançar a modelos de administração mais flexíveis e que promovam a cooperação com a comunidade (FRÜHLING, 2003:09).

Ainda, em termos *organizacionais*, o militarismo na PMESP e Carabineros tem reproduzido fenômeno de autonomização, visto que essas polícias se qualificam com detentoras dos discursos e das práticas no campo da segurança pública. Isso é consequência do militarismo, que incentiva uma *chefatura policial centralizada*, geralmente exercida por um “*estado maior*” do tipo castrense, com estrutura fechada e hipermilitarizada. Esse *estado maior*, longe de funcionar como órgão de trabalho e coordenação policial encarregado de implementar as políticas definidas pelos governos administrativos (por exemplo, Ministério ou Secretaria de Segurança), constitui-se em um verdadeiro *comando policial altamente autonomizado do poder político* (SAÍN, 2003:09).

Não obstante, o *habitus* militar da PMESP e Carabineros não é elemento alienígena posto em uma ordem democrática, caso contrário, as Forças Armadas não seriam possíveis em uma democracia. O problema não está na *forma* militar, visto que as polícias do tipo gendârmicas são possíveis em regimes democráticos, mas no *produto* decorrente da militarização da PMESP e de Carabineros, o qual tem se firmado como forte anteparo a reformas no âmbito da organização, do controle e do comportamento das polícias.

A estética ou caráter militar nas polícias militarizadas é muito mais do que um verniz, pois a força de seus valores, tradições e prescrições estão além das fronteiras do campo policial-



militar. Mesmo que em termos *estratégicos* a PMESP e Carabineros não sejam mais exclusivamente orientados pelas doutrinas de segurança nacional, belicismo e eliminação dos inimigos, a estrutura militar das polícias ocasiona uma nítida distinção entre forças policiais e cidadãos.

Assim, dificilmente uma polícia militar em sua formação institucional é próxima à comunidade, porque suas funções estão orientadas *prioritariamente* pelo modelo de vigilância repressivo, do qual a cidadania não toma parte (DÍAZ, 2011:50). Nesse caso, Oviedo (2007) observa que Carabineros tem experiência de trabalho na comunidade – não “com a comunidade” – pois busca mais prestar assistência a ela do que trabalhar com ela. Não é forçoso estender essa avaliação para PMESP, que tem priorizado mais a ocupação física de espaços com postos ou viaturas policiais, do que a organização e a mobilização da comunidade (MESQUITA NETO, 2004:135). Dessarte, não é o fato de essas polícias estarem atuando nas comunidades que lhes garante a condição de contar com a confiança da comunidade.

Demarcar o que significa a desmilitarização nas polícias não é tarefa simples, pois o tema tem interpretações distintas nos campos acadêmicos e policiais. Nesse sentido, entende-se que a desmilitarização das polícias pode ocorrer em duas frentes:

- i) Eliminar toda forma de dependência orgânica, funcional e doutrinal na relação com as FORÇAS ARMADAS, e por consequência, firmar sua dependência orgânica e funcional de organismo civil responsável pela gestão da segurança pública;
- ii) Desmilitarizar as estruturas de comando, as modalidades de policiamento preventivo e complexo (grupos de operações especiais fortemente treinados na arte da guerra), os regimes profissionais, os sistemas de formação e os mecanismos de controle policial (ARÍAS *et al*, 2012:28).

Em resumo, segundo Arías *et al* (2012:28), isso implica um processo de abandonar a mentalidade militar dentro da polícia e estimular a criação de uma cultura propriamente policial. Ademais, a desmilitarização não consiste tão somente em retirar as polícias do controle das Forças Armadas, porque esse controle é apenas um dos aspectos da militarização, talvez o mais fácil de ser superado.

A desmilitarização compreende mais do que mudanças nos uniformes militares ou nos títulos que carregam. Trata-se, portanto, de mudanças no *ethos* da força aplicada, o que implica o estabelecimento de mecanismos institucionais proativos, que permitam o controle civil de como

aplicar o uso da força (COSTA e MEDEIROS, 2002:29). A desmilitarização progressiva pode proporcionar vantagens para as polícias.

Conforme Ratton (2009) a desmilitarização acarretaria: descentralização do trabalho das Polícias Militares, facilitando a integração com as polícias civis; inovação organizacional, especialmente de modalidades de policiamento adaptadas aos contextos locais, o que muitas vezes é impedido pelos excessivos níveis de comando e centralização da hierarquia militarizada; diminuição das probabilidades de militarização da questão social, dificultando estratégias criminalizadoras da pobreza e dos movimentos sociais na imposição da ordem pública; redução das tensões entre oficialato e tropa, favorecendo a construção de perfis e estratégias agregadoras nas organizações policiais, o que aumentaria a eficácia coletiva das polícias e das políticas públicas de segurança.

A despeito dessas vantagens, Souza (2011:84), em uma pesquisa empírica sobre a PMESP, constatou que: força militar continua sendo essencialmente aquartelada; há baixo grau de *accountability* e controle social; nas academias policiais há pouco treinamento específico de caráter essencialmente policial; formação continua fortemente militar; linha hierárquica muito forte e pouco flexível; sistema de duplo ingresso na carreira policial; polícias de patente rasa têm baixíssima possibilidade de vir a compor a elite da força policial; os cargos superiores passam pelo crivo da seleção via formação de ensino médio e são muito competitivos; uniforme ainda remete ao modelo militar; crimes cometidos pelos policiais são caracterizados como militares; prevalece a justiça militar e o isolamento militar.

Nesse contexto, entende-se que desmilitarização representa um processo de modernização de organizações policiais formatas originariamente em concepções de policiamento autoritário. Por isso, a manutenção irrestrita do campo policial-militar no Brasil e no Chile tem gerado enclaves para além da configuração do modelo de policiamento. De forma mais ampla, em uma concepção política, a desmilitarização está vinculada à própria democratização das forças policiais, e, sobretudo, no relacionamento com a sociedade. Particularmente para PMESP e Carabineros a desmilitarização significa mudanças substanciais nos quesitos de como essas polícias são organizadas, controladas e se comportam.

Não obstante na América Latina haja o debate da desmilitarização das polícias, ocorre na região, com reincidência, a militarização do campo da segurança pública, o que possibilita a

incursão das Forças Armadas em situações de enfrentamento à criminalidade (DAMMERT, 2007; SOUZA, 2011; ZAVERUCHA, 1999). A lógica aqui não é mais a da doutrina da defesa nacional, contudo, é a de compensar a fragilidade institucional ou física das polícias na manutenção da segurança e ordem pública.

Isso acontece porque, não raro, as lideranças políticas acabam por criar ou, mais frequentemente, tolerar forças paramilitares a fim de aliviar as pressões populares por segurança e proteção (COSTA, 2004:78). No Brasil, essa situação é mais comum do que no Chile, pois algumas polícias estaduais brasileiras têm se mostrado insuficiente para manutenção da segurança pública, justificando, portanto, a participação das Forças Armadas na pacificação de favelas, em crises decorrentes de greves nas polícias e enfrentamento ao crime organizado<sup>212</sup>. Nesse último tópico, chama atenção pesquisa de opinião pública da FLACSO (2012), a qual revelou que 84% dos latino-americanos se mostram favoráveis aos militares participarem da luta contra o narcotráfico e 83,2% favoráveis de que atuem contra a delinquência organizada<sup>213</sup>.

A militarização da segurança pública, através das Forças Armadas ou das polícias militarizadas, sempre se constitui em uma opção política, a qual tem encontrado forte respaldo nas corporações militares e policiais da América Latina. Ademais, o paradigma militar, enquanto definidor do horizonte das políticas e ações de segurança e ordem pública, consegue sustentação na opinião pública das sociedades dessa região.

Essa situação paradoxal tem legitimado a continuidade do militarismo nas forças policiais, a despeito dos entraves que isso representa para o processo de democratização do campo da segurança pública. Tem-se que a desmilitarização da PMESP e Carabineros – e mais, do campo da segurança pública do Brasil e do Chile – não é simplesmente tomar um caminho inverso, mas refundar essas organizações em uma lógica societal, isto é, comunitária.

---

<sup>212</sup> Vide: CARVALHO, Fabiano Lima de. O Emprego das Forças Armadas Brasileiras no Combate ao Crime Organizado do Rio de Janeiro (2010): Um Câmbio na Política de Segurança Pública Brasileira. *Military Review*, Jan-Fev., 2013. Disponível em: <[http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20130228\\_art008POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf)> Acessado em 10 de abril de 2013.

<sup>213</sup> *América Latina: Aumenta aceptación de Fuerzas Armadas*. Inforsur Hoy. 31/12/2012. Disponível em: <<http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/main/2012/12/31/feature-01>> Acessado em 10 de abril de 2013.

Como já foi observado em outras passagens desta tese, a estética ou caráter militar das polícias condiciona a ética ou *ethos* do policial e forma um *habitus* particular, ou seja, um subcampo policial-militar. Isso tem gerado uma tendência ao insulamento e à autonomização ou autogoverno das forças policiais e, inclusive, do campo da segurança pública, visto que a elas reivindicam o monopólio desse campo.

Por isso, embora sejam respeitáveis os processos de modernização pelos quais têm passado a PMESP e Carabineros nos últimos anos – por exemplo, adoção do policiamento comunitário, acolhimento do tema direitos humanos, desenvolvimento de novas tecnologias e filosofias gerenciais – eles não são realizados para transmutar o *habitus* militar. Ao contrário, essas inovações são realizadas sob o estrito comando da lógica militar que está na essência da PMESP e Carabineros. Reformas no aspecto operativo, portanto, contribuem para ratificar o entendimento dominante nas polícias militarizadas de que não há incompatibilidade entre *ethos* militar e a disciplina policial.

É fato. O processo de desmilitarização não é linear e pouco tem atingido a tão reverenciada, defendida, institucionalizada e rotinizada “estética ou caráter militar” da PMESP e Carabineros. Assim, mais do que uma realidade, a desmilitarização das polícias aqui estudadas, constitui-se em uma demanda e um desafio para as novas democracias do Brasil e do Chile.

\*\*\*

*“Os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna.”*

Honoré de Balzac

## Considerações Finais

Trago na epígrafe desta conclusão uma citação atribuída a Honoré de Balzac (1799-1850). Talvez poucos policiais conheçam as obras do novelista francês, mas caso se apresente o texto da epígrafe a qualquer policial brasileiro e chileno, decerto ele concorde absolutamente. Isso porque a breve frase em que escritor qualifica e sumariza a polícia, constitui-se no discurso que as forças policiais aqui estudadas, PMESP e Carabineros, mais entoam: sua natureza perene, em que governos e sociedades mudam, mas elas permanecem desempenhando seu papel de fiel protetora da lei e da ordem.

Ao averiguar a PMESP e Carabineros de Chile em suas histórias ao longo dos regimes políticos autoritários e democráticos, vejo que no fundo os dramas pelos quais elas têm passado valeriam um romance. Talvez um Honoré de Balzac! Isso porque ambas as organizações nutrem sentimentos ufanistas, os quais pendem para que elas formulem lógicas próprias de interpretação do mundo. Elas acreditam possuir uma missão altaneira nas sociedades do passado e do presente, porquanto carregam consigo os valores essenciais de uma nação justa, ordenada e pacífica. Elas julgam corporificar uma autoridade moral que as coloca do lado do bem para combater o todo tipo de mal. Tudo isso faz parte da gramática apregoada pela PMESP e Carabineros. Essa é uma versão romantizada que as polícias militarizadas brasileira e chilena têm repassado aos seus integrantes e às sociedades que policiam, como se fosse história oficial. A realidade é outra.

Em uma observação pragmática, tem-se que os corpos policiais na América Latina, de suas origens até os dias de hoje, têm servido para contenção de profundas transformações social e política (HINTON, 2005:94). Ao agir em nome da lei e da ordem, não raras às vezes, as polícias protegeram os interesses de governos autoritários ou das classes dominantes. A tão defendida “ordem pública” pelas polícias brasileira e chilena é um termo que expressa a subjetividade do momento político, apresentado assim o ideal de conservação da organização social estabelecida

(PEDROSO, 2005:65). Desse modo, seja a ordem pública de um governo autoritário ou democrático, lá está a polícia ao seu dispor. A polícia diz não fazer julgamento valorativo, quer dizer, político, pois age diuturnamente conforme a lei. Nessa situação, a polícia é um martelo na mão de um ferreiro, um instrumento de aplicação de uma força sobre o objeto que lhe é designado por quem comanda. A polícia é voltada totalmente para servir e recebe sua definição – no sentido de seu papel nas relações sociais – daquele que a instrumentaliza (MONJARDET, 2003:22). Essa condição permite que a polícia seja instrumentalizada por governos nos momentos em que força é necessária. A PMESP e Carabineros são exemplos de polícias na América Latina que vivenciaram e, eventualmente, ainda convivem com essa instrumentalização.

Seria confortável para as polícias esse arranjo conformista, pois muitas das críticas que elas sofrem deveriam ser direcionadas a outros atores políticos. Não obstante, Monjardet (2003) aponta que a polícia, enquanto instituição, ou seja, ator político, é formada por indivíduos que buscam seus interesses laborais e profissionais. A polícia não é uma organização inerte, ao contrário, tem vida própria e busca “proteger” seus interesses diante das vicissitudes sociopolíticas.

Com efeito, em uma seara informal e no cotidiano de uma força policial desenvolvem-se interesses institucionais e corporativos, a despeito das intenções daqueles que as comandam. Portanto, há sempre um intervalo, mais ou menos extenso, mais ou menos controlado, mas jamais nulo (MONJARDET, 2003:23). É nesse intervalo que a polícia busca sua autonomização, isto é, reivindicação do domínio sob certas matérias e capitais, independente de quem estiver no controle do poder ou qual for o regime político. Mais uma vez, a PMESP e Carabineros se encaixam como exemplos de polícias latino-americanas sujeitas a autonomização e alheamento das demandas da sociedade civil.

Por conta disso, entre contextos de instrumentalização (politização) e autonomização (policização) têm transcorrido as histórias da PMESP e Carabineros de Chile, sendo que nesse meio a militarização se mostrou um sofisticado subterfúgio. Em momentos que se fez necessária uma polícia mais controlada, disciplinada e obediente, enfim, executora dos interesses do governo, o aguçamento da militarização – a hipermilitarização – foi o canal para impor a vontade política com baixas contestações das polícias e com razoável alcance dos resultados na sociedade.

Por conta disso, governos autoritários tenderam a centralizar o poder de polícia e, no caso particular da América Latina, em alguns países, militarizá-lo. Governos autoritários do Brasil (1964-1985) e do Chile (1973-1990) se utilizaram extensivamente da militarização e centralização para controlar as polícias e manter a ordem pública sob estreito domínio.

Sob outro prisma, com a militarização das polícias, há propensão ao insulamento dessas organizações em seus próprios conjuntos de crenças e valores, o que se projeta em uma “camaradagem”, *esprit de corps*, corporativismo e fisiologismo. Em outras palavras, isso corresponde a um *habitus* particular, oriundo de uma ética ou moral diferenciada, que se expressa em um anelo de autonomização.

Na PMESP e Carabineros, foi analisado que, ao longo do século XX, elas estruturam uma estética ou caráter militar, que, embora sucedâneo do campo militar das Forças Armadas, julga-se avulso dele. Essa característica tem permitido às polícias militarizadas desenvolverem suas particulares definições de polícia, segurança, justiça, lei, ordem, direito, independente da natureza dos governos e das demandas das sociedades. Assim, nos contextos democráticos do Brasil e do Chile, respectivamente, a PMESP e Carabineros têm logrado sucesso em manter suas ideologias e doutrinas particulares, mesmo que debaixo de contestações.

A finalidade geral dessa tese foi analisar essas idiosincrasias, que transpassam as histórias das polícias militarizadas brasileira e chilena. Mais especificamente, o objetivo foi apresentar que, no Brasil e no Chile, suas polícias militarizadas, PMESP e Carabineros, partilham de um mesmo campo organizacional policial-militar, quer dizer, essas polícias comungam uma mesma gramática.

A análise da estruturação desse campo implicou olhar para o processo de militarização das forças policiais iniciado no fim do século XIX e início do XX, passando por transformações significativas no decorrer das variações dos regimes políticos de caráter autoritário e democrático. De modo paralelo e concomitante às alternâncias sociopolíticas do Brasil e do Chile, a militarização da PMESP e Carabineros seguiu em uma marcha firme.

Com isso, o militarismo dessas organizações foi se institucionalizando, isto é, tornando-se um *habitus* ou “modo de ser” durável e adaptável a vicissitudes dentro e fora das polícias. Assim, a PMESP e Carabineros atualmente se autoreconhecem como organizações militares executando funções policiais, as quais são se julgam diferentes do militarismo das Forças

Armadas e das polícias de caráter civil. Elas se consideram polícias militarizadas ou gendârmicas fundamentais para enfrentar os desafios de segurança pública do Brasil e do Chile.

Na revisão de literatura desta tese foi possível apreender um debate acadêmico e especializado sobre as polícias que ganha envergadura a partir de análises empíricas. Em uma linha de pesquisa, constatou-se uma ambiguidade entre o *ethos* militar e o *ethos* policial. Nesse sentido, as polícias militarizadas representam uma figura cuja identidade transita de forma paradoxal entre o campo militar e o civil, o que traz imbrólios para o exercício da função policial (BAYLEY, 2001B; BRODEUR, 2004; CHEVIGNY, 2000; COSTA, 2004; FAIRCHILD, 1984; DAMMERT e BAILEY, 2007).

O caráter repressivo e violento das polícias gendârmicas latino-americanas, no caso da PMESP e Carabineros de Chile, decorreria daquele desalinho, visto que as forças policiais militarizadas tendem a privilegiar estratégias quase bélicas para tratar da criminalidade e da violência urbana (CALDEIRA, 2000; PINHEIRO, 1983; PEDROSO, 2005; NEME, 1999; REZENDE, 2011).

Nesse contexto, polícias militarizadas exercendo o policiamento ordinário – ou seja, patrulhamento, atendimento de chamados, investigação, controle do trânsito, em suma execução do policiamento de ordem e criminal – seria prática incompatível com a democratização e prova de forças policiais não profissionalizadas (BAYLEY, 2005; GOLDSTEIN, 2003). Em meio a esse debate, há linha que argumenta que o militarismo nas polícias é conciliável com o regime democrático, a despeito das contradições que ele comporta (BEATO, 1999; FRÜHLING, 1998; OLIVEIRA, 2005; SAPORI, 2007).

As literaturas acolhidas e os casos empíricos analisados no Brasil e no Chile – PMESP e Carabineros – em consonância com os argumentos defendidos nesta tese, permitem a se chegar a quatro constatações. Essas constatações não são absolutas, pois não excluem outras aqui não apresentadas formalmente. Elas são mais precisamente um referencial para nortear outras pesquisas. Com efeito, almeja-se que as verificações desta tese possam contribuir para novas interpretações teóricas a respeito das temáticas: “polícia” (especialmente polícias militarizadas ou gendârmicas); da relação política e polícia; da formação de campos organizacionais no contexto da segurança pública; das formas de policiamento e dos mecanismos de coerção nos Estados latino-americanos contemporâneos.



Primeira constatação: a reflexão sobre qual a dimensão dos regimes políticos autoritários e democráticos sobre a arquitetura das polícias militarizadas brasileira e chilena é marcante. Isso porque as instituições de policiamento desempenham um papel fundamental em qualquer tipo de regime, seja em contextos autoritários ou democráticos, a polícia carrega o fardo de manter a ordem e a segurança interna sob controle (MARENIN, 1996). Assim, a conclusão que se chega é que a natureza do regime político impactou nas polícias militarizadas brasileira e chilena, no que se refere ao grau de militarização delas, sendo que nos regimes autoritários elas foram hipermilitarizadas e aproximadas sobremaneira do campo das Forças Armadas.

Em contraponto, nos regimes democráticos, a tendência tem sido de desmilitarização e afastamento do domínio das Forças Armadas. No entanto, nesse último caso, as polícias gendârmicas brasileira e chilena defendem sistematicamente sua estética ou caráter militar, a qual se expressa em uma devoção ao binômio hierarquia e disciplina como forma de organizar, controlar e definir comportamento das polícias (CAMARGO, 1997; MUÑOZ, 2010).

Nesse contexto, a desmilitarização tem sido um processo parcial, com ênfase na dimensão *estratégica* em que não se adota predominantemente uma lógica bélica para o policiamento. Em outra dimensão, a *organizacional*, a desmilitarização tem encontrado resistências, pois esbarra no núcleo duro, ou seja, em um estruturado *habitus* militar, sobremodo defendido pelo círculo das elites policiais. Nesse cenário, a PMESP e Carabineros – polícias institucionalizadas em uma ideologia militar – não visualizam outro modelo de polícia em um curto prazo a não ser o esteticamente militar. Assim, a gramática delas tende a permanecer envolta pelos ritos da caserna: prestações de continência, marchas, toques de cornetas, rufos de tambores, fardas, coturnos, estórias de batalhas, condecorações, rígida disciplina e respeito incondicional à hierarquia.

A PMESP e Carabineros de Chile – polícias briosamente militarizadas – representam na América Latina, o modelo de polícia que governos de vieses autoritários a democráticos concomitantemente cobiçam e temem. Cobiçam, porque são forças indispensáveis à manutenção de uma ordem política e se contituem na presença física do próprio governo. Temem, porquanto são instituições armadas com considerável peso histórico. Tê-las sob o controle é sinal de força para os governos, embora possam ficar refém delas. Não tê-las por perto é prova que os governos não têm o mínimo de legitimidade, visto que são medíocres no manuseio dos instrumentos que permitam o monopólio da violência. Por conta disso, em tempos diversos das histórias do Brasil e

do Chile, os governos civis e militares dosaram o grau de militarização da PMESP e Carabineros para alcançar seus fins políticos (no caso específico da PMESP, destaca-se que essa militarização serviu aos propósitos de governos da esfera estadual e federal). O *quantum* de militarização foi modulado ao sabor da conveniência política, como ocorreu nas transformações dos regimes políticos do Brasil e do Chile analisados por este trabalho. Não obstante, mesmo com as mudanças políticas, principalmente com a transição para a democracia, a supressão da militarização dos sistemas policiais brasileiro e chileno não foi colocada em disponibilidade.

Sob democracias, a PMESP e Carabineros se renovam sem deixarem o militarismo, muitas vezes considerado marcas de governos autoritários. Para essas organizações, há uma nítida dissociação entre estruturas e eventos, pois a estrutura militar das polícias foi uma opção política em um dado momento, a qual posteriormente foi sendo consolidada em um decurso histórico. Os eventos, por exemplo, a natureza dos regimes políticos, são contingências que afetam a exterioridade da estrutura, mas não a essência. Desse modo, esse isoformismo mostra que o viés militar dessas polícias é muito mais do que uma tradição a ser superada com processos de modernização, destarte, trata-se de um *habitus* fortemente enraizado e readaptável às circunstâncias sociopolíticas. O militarismo nelas está convencionado e legalizado, em suma, institucionalizado e configurado como um mecanismo de “razão de ser” que lhes oferece sentido e identidade.

Nesse contexto se estruturou o campo policial-militar com atores, valores, normas, símbolos e capitais distintos do campo das Forças Armadas e das polícias de caráter civil. Isso não significa que o militarismo nas polícias seja conceito pacífico, ao contrário, ele é continuamente criticado e estigmatizado por outros atores políticos, todavia, de modo idiossincrático é a refutação do campo policial-militar que o torna evidente e mobiliza seus atores mais privilegiados para defendê-lo no sentido de manter a homogeneidade.

Powell e Dimaggio (1999:105) constataam que uma vez que um campo organizacional está estabelecido, há impulso inexorável à homogeneização. Nesse sentido, ao observar empiricamente o campo organizacional policial-militar brasileiro e chileno se ressaltam batalhas históricas em desefa da estética ou do caráter militar da PMESP e Carabineros, o que em outras palavras representam a homogeneização do campo. Por isso, na América Latina, a PMESP e Carabineros são arquétipos desse complexo jogo de poder, que com a democratização recente não foi eliminado, mas ganha novos matizes.

Segunda constatação: a análise comparativa da PMESP e Carabineros adotada nesta tese evidencia que polícias gendârmicas não são necessariamente organizações opostas aos princípios do regime democrático, entretanto, o militarismo delas traz empecilhos à democratização do campo da segurança pública. Isso por que a condição militar nas polícias ocasiona contrassensos entre a estrutura da organização e o exercício da função policial. Disso resulta que, não há no Brasil e no Chile um campo organizacional propriamente policial, mas uma mesclagem entre os campos militar e jurídico formando respectivamente polícias de caráter militar e civil.

O modelo militar de policiamento no Brasil e no Chile é uma questão de mistos de tradição histórica, corporativismos das polícias, casuísmos da classe política. Contudo, muito além disso, há um vigoroso endosso de que a hierarquia e disciplina são os instrumentos adequados para o controle de grandes contingentes policiais armados incumbidos de lidar na luta contra a criminalidade. Completa essa cena, o amplo processo de militarização do campo da segurança pública na América Latina, que diante do aumento da violência urbana e do crime organizado, justifica o uso indiscriminado entre Forças Armadas e forças policiais não âmbito doméstico (DAMMERT, 2007; SOUZA, 2011; ZAVERUCHA, 1999).

No Brasil e no Chile, das ditaduras às democracias, tem-se revivificado quase ininterruptamente a condição descrita Giddens (2008:337), na qual o “militarismo” significa uma propensão de governos, comandantes de Forças Armadas e das forças policiais buscarem primeiramente soluções militares para questões que poderiam ser resolvidas de outro meio. Especificamente para as organizações policiais militarizadas, isso corresponde a uma imprecisão entre o *ethos* militar e o *ethos* policial.

Não obstante, como trata Brodeur (2004) o *ethos* policial e *ethos* militar não são termos antípodas de uma mesma linha reta, em que um se sobrepõe ao outro. Essa linha possui, ao contrário, uma grande declividade, em que o *ethos* policial da força mínima está acima, e o *ethos* militar da força máxima, abaixo. O aumento do ressentimento e da punição, nas sociedades ocidentais, favorece a mudança da força para baixo, quer dizer, em direção ao seu aumento.

Essa mudança se faz de várias maneiras (o que nesta tese foi visto por meio da mudança dos regimes políticos). O choque dos *ethos*, em geral, é favorável ao *ethos* militar do maior emprego da força, como se constata com a polícia militarizada: essa usa, de forma mais brutal, um equipamento que, no essencial, continua sendo aquele das forças policiais (BRODEUR,

2004:489). Essa situação lança dúvida se esse modelo militar das polícias, principalmente no campo da segurança pública, é o meio mais apropriado para configuração de uma ordem social democrática.

A PMESP e Carabineros reproduzem doutrinas, teorias, educação e treinamentos militares paralelos à incorporação de conhecimentos de direitos humanos, gestão, modernização, técnicas e disciplina policial. Com isso, essas organizações se profissionalizam em instrumentais policiais sem deixar de reverenciar a rigidez na estética ou caráter militar, forma-se, assim o pessoal da polícia militarizada que é efetivamente constituído por soldados sujeitos às obrigações da polícia (BRODEUR, 2004:487). Nos dias atuais, essa conjuntura híbrida tem revelado contradições, porquanto dos policiais são exigidos graus mais elevados de educação e liderança não somente no âmbito dos seus dirigentes, no caso dos oficiais, mas também dos policiais que estão na ponta, isto é, nas ruas. Afinal, na relação com os cidadãos o policial militar de mais baixa batente – ou seja, o soldado – está diretamente envolvido em situações complexas que exigem respostas sofisticadas, as quais podem não ser contempladas pelas ordens gerais emanadas da cúpula do oficialato. .

Dessarte, uma possível ampla qualificação das polícias implicaria promover a desmilitarização delas em termos *estratégicos* e *organizacionais*. Isso corresponderia a mudanças na coluna da hierarquia e disciplina, quer dizer, na estrutura militar que se sustenta pela clara distinção entre oficiais e praças. Essa particularidade que é imprescindível no Exército, mas segundo Goldstein (2003) é demasiadamente desmoralizante para os policiais, e disfuncional para as polícias, em termos da falta de apoio aos valores democráticos. Com efeito, sobrevoa uma incerteza profunda no que tange ao papel dos oficiais dentro da polícia. Enquanto que o papel deles é claro no exército e consiste em conduzir os homens ao combate, os oficiais do corpo da polícia exercem um conjunto variado de funções de gestão e de disciplina que não lhes conferem, junto aos seus subordinados, o prestígio que os oficiais militares competentes gozam junto às suas tropas (BRODEUR, 2004:487).

Terceira constatação: a despeito dos paradoxos que envolvem o militarismo nas polícias, inexistem ainda forças suficientemente mobilizadas para desmilitarização delas no Brasil e, muito menos, no Chile. A desmilitarização das polícias é um tema que caminha vagarosamente no Brasil, enquanto no Chile é um estado de coisas com poucas vozes contestando. Na realidade o

modelo militar de policiamento permanece seguramente estruturado nesses países. O fato de os sistemas policiais brasileiro e chileno serem do tipo dualista – abrigarem polícias civis e militares – o *ethos* militar de uma de suas polícias quando confrontado com a versão civil, geralmente é apresentado com distinção em termos controle, organização, treinamento, resultados e valores.

As organizações policiais militares e civis são diametralmente opostas nesses países, o que dificulta discursos de unificação, principalmente quando abordam uma desmilitarização no sentido de as polícias militarizadas serem aproximadas ao modelo das civis, enfim, criar um só organismo policial civil. Dessa forma, para as polícias militarizadas no Brasil e no Chile o termo desmilitarização soa como perda de *status*, autonomia, e inclusive, identidade. Portanto, desmilitarizar tem se restringido, até então, a um processo ambíguo de afastamento institucional das Forças Armadas e em alguns aspectos da *estratégia* militar. Além disso, em termos *organizacionais* e culturais, há resistências enraizadas.

Embora a estrutura militar das polícias brasileira e chilena permita uma relativa *autonomização* delas e ocasione incongruências nos meios de policiamento, essa mesma estrutura oportuniza governos democraticamente eleitos manterem uma espécie de “exércitos” em prontidão para atuar nas guerras contra a criminalidade urbana ou nos transtornos de cunho social e político presentes na América Latina. O Quadro 6, página 191 desta tese trouxe exemplos de normas que tiveram por objetivo a hipermitarização das forças policiais durante os regimes autoritários. É curioso observar que tais normas, em sua maioria, estão vigentes ou foram parcialmente reformuladas por atos subsequentes, mas quase não ocorreram revogações. Pelo fato de as normas e os instrumentos de controle social serem demasiadamente repressivos em um regime autoritário, a transição política para democracia não implicaria mudanças substanciais naquele arcabouço normativo e institucional? Questionamentos desse teor são atropelados por sentimentos de democratização, modernização e desenvolvimento que têm tomado brasileiros e chilenos nos anos recentes, enquanto paradoxalmente perfilam firmes estruturas e práticas autoritárias.

Essas marcas são nítidas nas forças de segurança ou ordem pública, sobretudo, nas polícias. No caso do Brasil foi destacado que o artigo constitucional que trata das organizações de Segurança Pública – Art. 144, da Constituição de 1988 – ratificou a estrutura policial dos governos militares, em especial no que tange às polícias militares. No Chile o continuísmo tem se

mostrado mais forte, porquanto todo o texto constitucional de 1980, definido pelo governo de Pinochet, está plenamente vigente. Esse texto consolidou uma extensa autonomia a Carabineros, que praticamente não tem o dever legal de responsabilização a outras instâncias governamentais e da sociedade civil. A manutenção desses arcabouços arquitetados para manutenção da lei e da ordem de governos autoritários tem se expressado recorrentemente em práticas violentas cometidas pelas polícias brasileira e chilena. No entanto, a comparação comprova que no Brasil e no Chile, no caso de suas polícias militarizadas, pouco se discute a força das estruturas gestadas e consolidadas em tradições autoritárias. Por mais esse motivo, permanecem PMESP e Carabineros defendendo seus valores, discursos e normas, mesmo que sejam a reimpressão de gramáticas alusivamente antidemocráticas.

Quarta constatação: sobrepesar as gramáticas das polícias militarizadas não é direcionar críticas prosaicas à estética ou ao caráter militar da PMESP e Carabineros, porquanto é analisar a existência de campos organizacionais estruturados das polícias militarizadas no Brasil e no Chile, os quais obstaculizam a democratização do próprio campo da Segurança Pública.

Pereira e Ungar (2004), em um estudo comparativo dos sistemas policiais de países do Cone Sul latino-americano, observam que não são fundamentalmente as formas de corrupção, violência, discriminação, imprecisões nas investigações e descontrole das forças policiais que caracterizam espaços de legalidades autoritárias, pois mesmo em países que jamais passaram por regimes autoritários aquelas práticas podem ocorrer.

A legalidade autoritária é mais sofisticada e não se constitui exatamente em uma herança de tempos notoriamente antidemocráticos. Ela está imersa nos processos formativos do Estado-nação e de suas instituições, os quais não foram capazes de suprimir estruturas e práticas autoritárias mesmo em meio à democratização. O expressivo militarismo no âmbito das forças policiais brasileira e chilena, apesar de ser subproduto de governos autoritários, passou como modelo adequado porque se confunde com as histórias das instituições policiais ou mesmo dos Estados. Isso representa um legado autoritário atual nas relações entre Estado e sociedade, não de um regime particular (PEREIRA e UNGAR, 2004:27).

Por conta disso, para organizações gestadas em contextos sociopolíticos autoritários, como é caso das polícias militares brasileira e chilena, a desmilitarização sinalizaria uma

contudente mudança de rumo nos sentidos de aprofundamento da democratização, de modernização do Estado nos aparatos de segurança pública e da relação polícia e sociedade.

Em consequência das constatações anteriores, destaca-se que reformas nas polícias sempre é uma questão envolta por matizes políticos, não se trata apenas de mudanças de procedimentos técnicos, operacionais, administrativos, burocráticos (BAYLEY, 1997). Não obstante, projetos de mudanças emanados do campo político brasileiro ou chileno dificilmente avançam se desprezarem a dimensão do campo policial-militar. Assim, qualquer proposta de reforma substancial, no caso na PESMP e Carabineros, deve ponderar que o isoformismo militar dessas organizações tem significativo peso histórico e que é revigorado por normas, ritos e ações contemporâneos, os quais se expressam em *habitus* estruturados ao longo de esquemas lógicos (*eidós*), esquemas práticos (*ethos*) e sistemas de ação corporal (*hexis*) condicionantes do *controle*, da *organização* e do *comportamento* dessas instituições.

Finalmente, argumenta-se que há no Brasil e no Chile um campo policial-militar com relativos espaços de autonomização, o qual idiossincraticamente bebe no campo das Forças Armadas e das polícias civis. O estudo comparativo entre PMESP e Carabineros evidenciou que partilham de uma mesma gramática – a gramática das polícias militarizadas – a qual vem sendo rasurada pelas recentes ondas de reformismos na América Latina, mas, até então, não aplacada. Afinal, para as polícias militarizadas brasileira e chilena reescrever outra gramática em desalinho à estética ou ao caráter militar significa fazer outra história, o que não é nada fácil no caso de campos organizacionais institucionalizados. Isso não impede a realização de mudanças nessas polícias, como, por exemplo, a desmilitarização, mas sentencia que reformas provavelmente tenham de demonstrar que o “novo” modelo civil é tão apreciável e seguro quanto o institucionalizado modelo militar.

\*\*\*

## Referências Bibliográficas

### Livros e Artigos<sup>214</sup>

- ACOSTA B., María José e VALDÉS O., Belén. Criminalización de la Protesta en Chile. Una aproximación a la construcción del estudiante secundario como enemigo interno. Santiago: *Comisión Ética Contra la Tortura Chile – CECT*, Informe de Derechos Humanos, 2012, pp. 119-210.
- ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Sociedade e Estado*, v. X , n.2, p. 299-342, 1995.
- ALMOND, G.A. e POWELL, G.B. *Política Comparada, una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1966.
- ALVAREZ, Gonzalo y FUENTES, Claudio. Denuncias por actos de violencia policial en Chile 1990-2004. FLACSO-Chile, Observatorio nº 3, junio 2005. Disponível em: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/flacso-obs3.pdf>> Acessado em 24 de março de 2013.
- ALVEAR, Wilfredo Andrés Urbinar. *Construcción de Hegemonia en Chile (1891-1931): Fundación de Carabineros de Chile y la Invasión de la Sociedad Civil*. Santiago de Chile: Univ. de Chile, Dep. de Ciencias Históricas, 2009.
- AMARAL, Antônio Barreto. A Missão Francesa de Instrução da Força Pública de São Paulo. São Paulo: Separata da Rev. Do Arquivo Municipal, n. CLXXII, 1966.
- ANDERSEN, Martín Edwin. *La Policía: pasado, presente y propuesta para el futuro*. Buenos Aires, Editorial Sudamerica, 2002.
- ANTUNES, Priscila. O sistema de inteligência chileno no governo Pinochet. *Varia hist.*[online]. 2007, vol.23, n.38 [cited 2010-10-24], pp. 399-417.
- ARIAS, Patricia e ZÚÑIGA, Liza. *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. FLACSO: Santiago, Chile, 2008.
- AZEVEDO, José Eduardo. *Polícia Militar: procedências políticas de uma vigilância acentuada*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.
- BAEZA, Guillermo Felipe R. *Carabineros de Chile: una aproximación a la comprensión del fenómeno*. Tesis de grado para optar al Título de Sociólogo. Santiago, Univ. de Chile, Dept. Sociología, 2010.
- BARCELLOS, Caco. ROTA 66 – A História da Polícia que Mata. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1992.

<sup>214</sup> Inclui referências consultadas, ou seja, não diretamente citadas nesta tese.



- BARROS, Marcelo e RATTON, José Luiz. *Polícia, Democracia e Sociedade*. Rio de Janeiro : Ed. Lumen Juris, 2007.
- BATTIBUGLI, Thaís. *Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)*. Tese de doutorado. NEV-USP, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Tradução Eliana Aguiar. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.
- BAYLEY, David H., “What’s in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America,” in *Between Public Security and National Security: The Police and Civil-Military Relations in Latin America*, proceedings of the 1994 conference, Miami, Florida: Florida International University, 1994.
- \_\_\_\_\_. The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View. in *Civilian Police and Multinational Peacekeeping - A Workshop Series A Role for Democratic Policing*. *National Institute of Justice*, Washington, D.C., October 6, 1997.
- \_\_\_\_\_. e SHEARING, Clifford D. The Future of Policing. *Law e Society Review*, Vol. 30, No. 3. (1996), pp. 585-606.
- \_\_\_\_\_. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Issues in International Crime. 2001a. (<http://www.ojp.usdoj.gov/nij>).
- \_\_\_\_\_. *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: EDUSP, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press, 1994.
- \_\_\_\_\_. Police Functions, Structure and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies. *Crime and Justice*, Vol. 1. (1979), pp. 109-143.
- \_\_\_\_\_. The Police and Political Change in Comparative Perspective. *Law e Society Review*. Vol. 6, No. 1 (Aug., 1971), pp. 91-112.
- \_\_\_\_\_. The Police and Political Development in Europe. In *The Formation of National States in Western Europe*, edited by Charles Tilly. Princeton: Princeton University Press. 1975.
- BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas Públicas de Segurança e Questão Policial. *São Paulo em Perspectiva*, 1999. p. 13-26.
- BENDIX, Reinhard. *Max Weber, an Intellectual Portrait*. California University, 1977.
- BICUDO, Hélio. Uma unificação das polícias não Brasil. *Estud. av.* [online]. 2000, vol.14, n.40 [citado 2013/03/18], pp 91-106.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo: Edusp, 2003.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

- BONNER, Michelle D. The Politics of Police Imagen in Chile. Draft prepared for the 2010 meeting of the Canadian Political Science Association. Montreal, Quebec, June 1-June, 3, 2010.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. 6. ed. – São Paulo: Perspectiva, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *Senso Prático*. Tradução Maria Ferreira. 1. ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2009b.
- \_\_\_\_\_. *Campo de Poder, Campo Intelectual: itinerario de un concepto*. Barcelona: Ed. Montessor, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Coisas Ditas*. Tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim ; revisão técnica Paula Monteiro. – São Paulo: Brasiliense, 2004.
- \_\_\_\_\_. Génesis y Estructura Del Campo Burocrático. *Recherche en Ciencias Sociales*, N. 96-97, marzo de 1993, p. 49-62. Disponível em: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/forte/articulos/genesis.pdf>. Acessado em: 01/10/2012.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Tradução Fernando Tomaz – 16. ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ofício de Sociólogo: metodologia na pesquisa sociológica* / Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron ; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 6. ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Razones Prácticas: sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Ed. Anagrama, 1997.
- BRETAS, Marcos Luiz. "Observações sobre a falência dos modelos policiais". *Tempo Social*. São Paulo. Revista de Sociologia da USP, v.9, nº 1, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Guerra das Ruas. Povo e Polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional/Ministério da Justiça, 1997.
- BRINKS, Daniel. Violencia de Estado a Treinta Años de la Democracia en América Latina. *Journal of Democracy* en español. Volumen 2, Julio de 2010. Disponível em: <<http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/html/articulos2.html>> Acesado em 10 de março de 2013.
- BRODEUR, Jean-Paul. *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- \_\_\_\_\_. Por uma Sociologia da Força Pública: considerações sobre a força policial e militar. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 17, n. 42, p. 481-489, Set./Dez. 2004.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Ed. 34: Edusp, 2000.
- \_\_\_\_\_. Violência, Direitos e Cidadania.: **RELAÇÕES** paradoxais *Cienc. Cult.* [online]. 2002, vol.54, n.1 [citado 2013/03/12], pp 44-46.
- CAMARGO, Carlos Alberto. *Estética Militar e Instituições Policiais*. Monografia. São Paulo: PMESP, 1997.
- CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silvaes Pompêo de. A poesia do corpo: a defesa de uma moral austera. *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.94 [cited 2013-04-07], pp. 13-46.

- CANAVO FILHO, José e MELO, Ediberto de Oliveira. Asa e Glória de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1978.
- CANCELLI, Elizabeth. *O Mundo da Violência: A Polícia da era Vargas*. Brasília: Editora Universidade da Brasília. 1993.
- CARDIA, Nancy. *Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violação de direitos humanos e violência: Um estudo em 11 capitais de estado* / Coordenação: Nancy Cardia; Rafael Cinoto et al. - São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2012 .
- CARDOSO, Fernando Henrique. Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina. In: *O Novo Autoritarismo na América Latina* / organizado por David Collier ; tradução de Maria Leitão Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982, pp.41-62.
- CARMONA, Jorge Lara. “Trizano” *El Búffalo Bill Chileno, precursor del Cuerpo de Carabineros de Chile*. Talleres Gráficos “La Nación” (S.A.): Santiago de Chile, 1936.
- CATHALA, Ferdand. *Polícia: Mito e Realidade*. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1975.
- CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade Como Desafios Institucionais. *Dados* [online]. 2005, vol. 48, n. 1, pp 67-113.
- CEREZALES, Diego Palacios. *Estado, Régimen y Orden Público en el Portugal Contemporáneo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Univ. Complutense de Madrid. Tese de Doctorado, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Polícia, Opacidad y Ciencias Sociales. Política y Sociedad*, 2005, Vol. 42 Núm. 3: 7-13.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *A Polícia em uma sociedade democrática*. Rio de Janeiro, PMERJ, Série Cadernos de Polícia, 20, 1994.
- CHEVEGNY, Paul. Definindo o Papel da Polícia na América Latina. In *Democracia, Violência e Injustiça: o não-Estado de direito na América Latina*. Organizadores: Juan E, Méndez / Guilherme O’Donnell / Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo : Paz e Terra, 2000.
- COLLIER, David. *O Novo Autoritarismo na América Latina* / organizado por David Collier ; tradução de Marina Leitão Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.
- COSTA, Arthur e MEDEIROS, Mateus. Police Demilitarisation: Cops, Soldiers and Democracy. *Journal of Conflict, Security and Development*, vol 2 (2), p. 25-45, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O Lobby Militar e as Relações Civis-Militares durante a Assembléia Nacional Constituinte*. (Dissertação de Mestrado), Departamento de Ciência Política Brasília: UnB, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Entre a Lei e a Ordem: Violência e Reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_ e PORTO, Maria Stela Grossi. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. *Sociologias* [online]. 2011, vol.13, n.27 [cited 2013-04-08], pp. 342-381.

- \_\_\_\_\_ e LIMA, Renato Sérgio de. *Segurança Pública*. Brasília, 2013 (texto não publicado)
- COUSELO, Gonzalo Jar. “El papel de la policía en una sociedad democrática”, REIS, nº 85/99, pp 199-220. L’HEUILLET, Hélène (2001) *Basse politique, haute police. Une approche historique et philosophique de la police*. Paris, Fayard, 1999. Disponível em: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&titulo=1405&autor=GONZALO+JAR+COUSELO>. Acessado em 14 de setembro de 2012.
- CRUZ, José Miguel. Police Abuse en Latin America. *AmericasBarometer Insights*: 2009 (No.11).
- CUBAS, Viviane de Oliveira. Violência policial em São Paulo – 2001-2011. In: 5º RELATÓRIO DE NACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS – 2001-2010. São Paulo: NEV/USP, 2012, pp. 112-120.
- D’ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul* / Organizadores Maria Celina D’Araújo e Celso Castro. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Links between Military Police and Armed Forces in Brazil - A Historical View*. BRASA IX - Tulane University, New Orleans, Louisiana, 27-29 March 2008.
- DALLARI, Dalmo. *O Pequeno Exército Paulista*. São Paulo: Editora. Perspectiva, 1977
- DAMMERT, Lucía. Análisis Policial: de la difisión a la confusión de modelos. In *Crimen e Inseguridad: políticas, temas y problemas en las Américas* / Editado por Lucía Dammert, Santiago, Chile: FLACSO-Chile: Catalonia, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Crimen e Inseguridad: Políticas, Temas y Problemas en las Américas*. /Editora Lucía Dammert. Santiago, Chile: FLACSO-Chile: Catalonia, 2009.
- \_\_\_\_\_. Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina: ¿De qué participación hablamos? *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo*, Santiago de Chile, 2002, pp. 01-51. Disponível em: <http://www.der.unicen.edu.ar/extension/upload/Dammert.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas y Dilemas de la Seguridad Ciudadana en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO-Quito, Ciudadanía y Violencias, Volumen 2, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Seguridad Pública en la America Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?* *Nueva Sociedad*, n. 212, noviembre-diciembre de 2007.
- \_\_\_\_\_ e BAILEY, John. ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Artículo en coautoría con John Bailey. *Foreign Affairs en Español*, 2007, Vol. 7, n. 2.
- \_\_\_\_\_ e LAGOS, Marta. *La Seguridad Ciudadana, el Problema Principal de América Latina*. *Latinobarómetro*, 9 de Mayo de 2012, Disponível em: < [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf) > Acessado em: 26 de junho de 2012.
- DÍAS, Cynthia Labra. El Modelo de Policía Comunitaria: El caso Chileno. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* – Vol. 2, Nº 1, Año 2, 2011, pp. 49-61

- DONOSO, Igor. Alexis Goicovic. Consideraciones Teóricas sobre la Violencia Social en Chile (1850-1930). *Ultima década*. [online]. 2004, vol.12, n.21.
- \_\_\_\_\_. *La Transición Acorralada, Estado y Mecanismos de Control Social en Chile (1990-2004)*. IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, 2008. Disponível: <<http://www.ahistcon.org/docs/murcia/contenido/portada.html>> Acessado em 18 de dezembro de 2012.
- DOUGLAS, Mary. *Como as Instituições Pensam*. Tradução Carlos Eugênio de Moura. São Paulo: Edusp, 2007.
- ECO, Umberto. *Como se Faz uma Tese*. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. – São Paulo: Ed. Perspectiva, 2010.
- FAIRCHILD, Erika S. Demilitarization of police forces: the case of the federal republic of Germany. *Police Studies, The International Review of Police Development*, v. 7, n. 4, p. 189-199, 1984.
- FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e Segurança*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1973.
- FICO, Carlos. O Golpe de 1964 e o papel do governo do EUA. In *Ditadura e Democracia na América Latina*. Org. Carlos Fico, Marieta de Moraes Ferreira, Maria Paula Araújo, Samantha Viz Quadrat. Rio de Janeiro : Ed. FGV, 2008.
- FLEISCHER, David. As Desventuras da Engenharia Política: Sistema Eleitoral versus Sistema Partidário. In *Da Distensão à Abertura: as Eleições de 1982* / David Fleischer, org. Brasília : Ed. UNB, 1988, pp. 62-88.
- FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FRÜHLING, Hugo. “Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.
- \_\_\_\_\_. e VARGAS, Ernesto López Portillo. *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC / Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2008.
- \_\_\_\_\_. “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?”. *Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Cambios e Innovación en la Policía Latinoamericana, una nueva mirada a la reforma policial*. Papper, Congreso Mundial de Ciencia Política. Santiago de Chile, 2009.
- \_\_\_\_\_. Crime and Violence. In *Latin America: citizen security, democracy, and the state* / edited by Hugo FRÜHLING and Joseph S. Tulchin with Heather A. Golding. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. El Desafío de la Reforma Policial en la América Latina. *Rev. Electrónica Agenda Pública*, Edición Año V, nº 8, Enero, 2006, pp. 02-07.
- \_\_\_\_\_. La Policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja, en *Perspectivas*, Vol. 3, No. 1, 63-90, 1999.

- \_\_\_\_\_. La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en la América Latina. Santiago de Chile, CED, 2001.
- \_\_\_\_\_. Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana. *Revista de Análisis Político*, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, septiembre-diciembre, 2002, vol. 2, año 3, pp. 23-44.
- \_\_\_\_\_. Police Legitimacy in Chile. In *Legitimacy and Criminal Justice: international perspective*. Edited by Tom R. Tyler. New York: Russel Foundation, 2008.
- \_\_\_\_\_. Violencia y Policía en América Latina. Ecuador: FLACSO, 2009.
- FUENTES S., Claudio. La inevitable "mano dura": sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile. *Rev. cienc. polít. (Santiago)* [online]. 2004, vol.24, n.2 [citado 2012-04-25], pp. 3-28.
- \_\_\_\_\_ e ÁLVAREZ, Gonzalo. Denuncia por Actos de violencia policial en Chile 1990-2004, FLACSO, *Observatorio*, N° 3, Junio de 2005.
- \_\_\_\_\_. *Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. New York: Routledge, 2005.
- \_\_\_\_\_. *El impresentable andamiaje de nuestro Estado policial*. El Mostrador, 8 de septiembre de 2011. Disponible em: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/09/08/el-impresentable-andamiaje-de-nuestro-estado-policial/>
- \_\_\_\_\_. *Denuncias por Actos de Violencia Policial*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001. 65 p. Nueva Serie FLACSO ISBN: 956-205-159-5.
- GARLAND, David. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 1999, n.13 [cited 2013-04-15], pp. 59-80
- GARRETON M., Manuel Antonio. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. *Lua Nova* [online]. 1992, n.27 [cited 2013-05-16], pp. 59-92
- \_\_\_\_\_. Mobilizações Populares, o regime militar e Transição parágrafo a Democracia não Chile. *Lua Nova* [online]. 1898, n. 16, pp 87-102.
- \_\_\_\_\_.; GARRETÓN, Roberto Merino, e GARRETÓN, Carmen Merino. *Por la fuerza sin la razón: análisis y textos de los bandos de la dictadura militar /*. Santiago: LOM Ediciones, 1998.
- \_\_\_\_\_. *El Proceso Político Chileno*. Santiago: FLACSO, 1983.
- \_\_\_\_\_. *La Posibilidad Democrática en Chile*. Santiago: FLACSO, 1989. Santiago: LOM Ediciones, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La Sociedad en que Vivi(re)mos: introducción sociológica al cambio de siglo*.
- GARRIDO, Diego López. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. España: Ed. Alianza Editorial, 2004.
- GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GIDDENS, Anthony. *Estado, Nação e a Violência*. São Paulo : Edusp, 2008.

- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, Prisões e Conventos*. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.
- GOLDING, Heather A. e TULCHIN, Joseph S. Introduction: Citizen Security in Regional Perspective. In FRÜHLING, Hugo. *Crime and Violence. In Latin America: citizen security, democracy, and the state* / edited by Hugo FRÜHLING and Joseph S. Tulchin with Heather A. Golding. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma Sociedade Livre*. Tradução Marcello Rollember; revisão da tradução Maria Cristina P. da Cunha Maques. – São Paulo ; Edusp, 2003.
- GRAEFF, Beatriz Porfírio. *O policial militar em tempos de mudança: ethos, conflitos e solidariedades na Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Dissertação (mestrado) – Dept. de Antropologia. Universidade de Brasília, 2006.
- GREENE, Jack R. *Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises* / Jack R. Greene, organizador ; tradução de Ana Luiza Amêndola Pinheiro – São Paulo: Edusp, 2007.
- HINTON, Mercedes S. A distant reality: *Democratic policing in Argentina and Brazil 1466–8025*; Vol: 5(1): 75–100, DOI: 10.1177/1466802505050980, *Criminal Justice*, 2005.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência em uma cidade do século XIX*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- HUGGINS, Martha K. *Operários da Violência: policiais torturadores e assassinos reconstróem as atrocidades brasileiras* / Martha K. Huggins, Mika Haritos-Fatouros e Philippe G. Zimbaro; tradutor Lólio Lourenço de Oliveira – Brasília: Ed. UNB, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Polícia e Política: relações Estados Unidos/América Latina*. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira – São Paulo : Cortez, 1988.
- HUNEEUS, Carlos. La Dinamica de los “nuevos autoritarismos”: Chile en una perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) N. 54. Noviembre-Diciembre, 1986.
- JANOWITZ, Morris. *The Professional Soldier*. New York: Free Press, 1971.
- JIMÉNEZ, Javiera Donoso. *Violencia política en el sur de Chile . La Alianza Territorial Mapuche Pü Löf Xawün y el Estado chileno en el gobierno de Michelle Bachelet*. Tesis de doctorado en ciencias sociales. FLACSO, 2011.
- KALMANOWIECKI, Laura. *Military Power and policing in Argentina, 1900-1955*. Thesis (PhD) – New School for Social Research, New York, 1985.
- KALYVAS, Stathis e ARJONA, Ana. Paramilitarismo: una perspectiva teórica. In *El Poder Paramilitar*, Alfredo Rangel [et al]. – Bogotá : Fundación Seguridad & Democracia : Planeta, 2005.
- KLEIN, Naom. *A Doutrina do Choque: ascensão do capitalismo de desastre*. Tradução Vania Cury. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- KLIKSBERG, Bernardo. *América Latina : uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social* / Bernardo Kliksberg; tradução de Norma Guimarães Azeredo, Brasília: UNESCO, 2002
- KREBS, Ricardo. Identidad histórica chilena. *Lateinamerika Studien*, Nº 19, 1985, pp. 51-71.

- LAMOUNIER, Bolivar. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 2, n. 4, p. 43-64, 1987.u
- LANDMAN, Todd. *Política Comparada: una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza, 2011.
- LARRAÍN, Jorge. *Identidad Chilena*. Santiago: LOM Ediciones, 2001.
- LIMA, Roberto Kant de. *Polícia e democracia: controle social e administração da Justiça*. Revista da OAB, vol. 22, pp. 279-286., 1985.
- LINZ, Juan. Regimes Autoritários. In *O Estado Autoritário e Movimentos Populares*. Guillermo O’Donnell ... [et al]. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. *La policía: aproximación sociopolitical*. Acento Editorial, Boadilla Del Monte, 1998.
- MAGALHÃES, Marionilde Dias Brepohl de. A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da ditadura militar no Brasil. *Rev. bras. Hist.* [online]. 1997, vol.17, n.34 [cited 2012-09-25], pp. 203-220.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel and PEREZ-LINAN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. *Dados* [online]. 2001, vol.44, n.4 [cited 2011-08-21], pp. 645-687 .
- MALISKA, Marco Augusto. Max Weber e o Estado Racional Moderno. *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.
- MALVÁSIO, Luis Sebastião. *Resumo Histórico da Polícia Militar*. São Paulo: Tipografia do Serviço da Intendência da Força Pública do Estado de São Paulo, 1972.
- MANNING, Peter. *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder, CO, Paradigm Publishers, 2010
- \_\_\_\_\_. Os Estudos sobre a Polícia nos Países Anglo-americanos. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 18, n. 45, p. 431-446, Set./Dez. 2005, pp. 431-446.
- MANUAL DE DOCTRINA DE CARABINEROS DE CHILE. Santiago-Chile, Direccion de Educacion, Doctrina e Historia de Carabineros de Chile, Revista de Carabineros, 2010.
- MARENIN, Otwin. “Changing police, policing change: some thematic questions”. In. *Changing police, policing change. International Perspectives*, ed. Otwin Marenin. New York: Garland Publishing, Inc, 1996.
- MARTINS, Renato. Chile: a democracia e os limites do consenso. *Lua Nova* [online]. 2000, n.49, pp. 65-85.
- MAWBY, R. I. *Policing Across the World: Issues for the Twenty-First Century*. UCL Press, 2001.
- MÉNDEZ, J.E., O’DONNELL, G., PINHEIRO, P.S. *Democracia, Violência e Injustiça : o Não-Estado de Direito na América Latina* ; (tradução de Ana Luiza Pinheiro, com exceção do capítulo de autoria de Guillermo O’Donnell traduzido por Octacilio Nunes). – São Paulo : Paz e Terra, 2000.



- MERLINO, Tatiana. *Em cada batalhão da PM tem um grupo de extermínio*. Caros Amigos. Setembro de 2012, pp. 10-13.
- MESQUITA NETO, Paulo Mesquita. Violência Policial no Brasil: Abordagens Teóricas e Práticas de Controle, In: Dulce Chaves Pandolfi; José Murilo de Carvalho; Leandro Piquet Carneiro; Mario Grynszpan. (Org.). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- \_\_\_\_\_. La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación. In. Fruhling, Hugo. (Org.). *Calles Más Seguras: Estudios de policía comunitaria em América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. Tradução: Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- MONJARDET, Dominique. *O que faz a Polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- MORALES QUIROGA, Mauricio. Evaluando la confianza institucional en Chile: Una mirada desde los resultados LAPOP. *Rev. cienc. polít. (Santiago)* [online]. 2008, vol.28, n.2 [citado 2013-04-10], pp. 161-186.
- MORGADO, Maria Aparecida. Políticas de formação de agentes da segurança pública: Um desafio para a Democracia Brasileira. In PIMENTA, CAM., and ALVES, CP., orgs. *Políticas públicas e desenvolvimento regional* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2010, pp. 191-211.
- MORLINO, Leonardo. *Problemas y opciones en la comparación*. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (comp.). *La comparación em las ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, 1994. p.29-49.
- MOULIAN, Tomás. *Chile Actual, Anatomia de un Mito*. Santiago de Chile: LOM/Arcis, 1998.
- \_\_\_\_\_. Limitaciones de la Transición a la Democracia en Chile. Santiago de Chile : Propositiones, n. 25, 1994, pp. 25-33.
- MUNIZ, Jaqueline. “*Ser Policial é, Sobretudo, uma Razão de Ser*”: cultura e cotidiano da *Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. IUPERJ, 1999.
- \_\_\_\_\_. A crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos na formação educacional. *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1, Winter 2001.
- MUÑOZ, Daniel Soto. El Carácter Militar en la Evolución Jurídica de Carabineros de Chile. *Revista Acadêmica de Carabineros*. Santiago de Chile, Nº 49, 2010, pp. 100-140.
- NAVARRO, Marcelo Neira e BARRÍA, Víctor Aguilef. Para la Historia del Sistema Policial en Chile: Reglamento de Policía de Valdivia de 1829. *Espacio Regional*, Vol. 2, n.º 8, Osorno, julio-diciembre 2011, pp. 133-146.
- NEME, Cristina. *A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Univ. de São Paulo, 1999.

- \_\_\_\_\_. Reforma en la policía: control de la violencia policial en São Paulo. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Urvio*, no. 2, FLACSO Ecuador, septiembre, 2007, p.85-98.
- NOGUEIRA, Octaciano. *Vocabulário da Política*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.
- NUNN, Frederick M. *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America 1890-1940*. University of Nebraska Press, 1983.
- O'DONNELL, Guillermo, *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- \_\_\_\_\_. Poliarquia e a (in)fetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In *Democracia, Violência e Justiça: o Não-Estado de direito na América Latina* / organizadores Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell, Paulo Sérgio Pinheiro. São Paulo : Paz e Terra, 2000.
- \_\_\_\_\_ e SCHIMITTER, Philippe. (Orgs.). *Transições Do Regime Autoritário*. São Paulo: Vértice. 1988.
- OLIVEIRA, Antônio. Uma Polícia Militar em uma Sociedade Democrática. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 18, n. 44, p. 281-298, Maio/Ago. 2005.
- OVIEDO, Enrique. - Democracia y seguridad ciudadana en Chile. In BRICEÑO-LEÓN, Roberto comp. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* / Juan S. Pegoraro ... [et al.]. 1ª. ed. Buenos Aires : Clacso, 2002, 313-338.
- \_\_\_\_\_. Modernización Policial: el caso de Carabineros de Chile. Equador Quito, *Revista Urvio* No. 02, sep. 2007, pp. 71-84.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. O 'problema da polícia'. In: *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ (*Série Estudos*, 91), pp. 5-21., 1995.
- PASQUINO, Giofranco. *Sistemas Políticos Comparados*. Buenos Aires : Bononia University Press, 2004.
- PEDROSO, Regina Célia. *Estado Autoritário e Ideologia Policial*. São Paulo : Associação Editorial Humanitas, FAPESP, 2005.
- PERALVA, Angelina. *Violência e Democracia: o Paradoxo Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PEREIRA, Anthony W. e UNGAR, Mark. *The Persistence of the "Mano Dura": Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone*. LASA Congress Las Vegas, October, 2004. Pp. 01-34
- \_\_\_\_\_. *Repressão e Ditadura: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2010.
- PETER, Gabriel. Humano, Demasiado Mundano: teoria do habitus em retrospecto. Brasília. *Teoria e Sociedade*, nº 18.1, jan-jun, 2010, pp. 08-37.
- PIETRO, Carlos M. *La Milicia Republicana: historia de un ejército civil en Chile, 1932-1936*. Santiago de Chile, 1998,

- \_\_\_\_\_. La Prusia de América del Sur: acerca de las relaciones militares chilenas-germanas, 1927-1945. Archivo Chile Historia Político Social – Movimiento Popular, 1992. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Poder\\_Dominante/Forças\\_Armadas\\_y\\_ordem/Sobre/PDForças\\_Armadassobre0027.pdf](http://www.archivochile.com/Poder_Dominante/Forças_Armadas_y_ordem/Sobre/PDForças_Armadassobre0027.pdf)> Acessado em 10/01/2013.
- \_\_\_\_\_. *Militarización de la Policía: una tendencia histórica chilena*, 1990. Disponível em; <<http://www.memoriachilenaparaciegos.cl/archivos2/pdfs/MC0018154.pdf>>. Acessado em 14/04/2012.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. e outros. Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89). Revista *USP*. São Paulo, 9: 95-112, mar./mar, 1991a.
- \_\_\_\_\_. Autoritarismo e transição. Revista *USP*. São Paulo, 9: 45-56, mar./mai., 1991b.
- \_\_\_\_\_. Democracia, Violência e Injustiça. [*O Não- Estado de Direito na América Latina*]. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- \_\_\_\_\_. Polícia e a Crise da Política: o caso das polícias militares. In DA MATTA, Roberto, PAOLI, Maria Célia, PINHEIRO, Paulo Sérgio, BENEVIDES, Maria Victória. *A Violência Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- \_\_\_\_\_. Violência sem controle e militarização da polícia. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 2, n. 1, abr. 1983.
- \_\_\_\_\_. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 9: 42-52, maio de 1997.
- \_\_\_\_\_. Violência, direitos humanos e democracia no Brasil: o reino da impunidade. In: Araújo, Angela M.C., organizadora. *Trabalho, Cultura e Cidadania: um balanço da história social brasileira*. São Paulo: Scritta, 1997.
- POBLET, Patricio Tudela. *Polícia, Accountability e Controle Interno: líneas de acción para un mejor desempeño policial*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana, 2011.
- POLICZER, P. A polícia e a política de informações no Chile durante o governo Pinochet. In: *Estudos Históricos*, Vol. 12, nº 22, 1998.
- POLOMER, Azun Cardina. Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional. In Dammert, Lucía e Bailey, John. *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: experiencia e desafíos*. FLACSO: Santiago, Chile, 2005.
- PORTALES, Carlos. Instituciones Políticas y Fuerzas Armadas en Chile. In *Estado y Fuerzas Armadas*. Hugo Frühling ...[et al.] Carlos Portales, Augusto Varas, Santiago de Chile: FLACSO - Sede Chile. 1982, pp. 11-33.
- PORTELLA, Paulo Roberto Aguiar. *Polícia: teoria e prática do policiamento*. 2011 (trabalho não publicado).
- PORTO, Maria Stela Grossi. *Sociologia da Violência*. Brasília: Verbaná Editora, 2010.
- POWELL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul. Retorno a la Jaula de Hierro: el isoformismo institucional y la racionalidade coletiva en los campos organizacionales. In *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Org. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 104-125.

- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, Poder, Globalização e Democracia. *Novos Rumos*, Ano 17, nº 37, 2002, pp. 4-29.
- RATTON, Luiz. A Controversa desmilitarização das polícias. *VivaRio*, 05/10/2009. Entrevista. Disponível em: <<http://www.comunidadesegura.org/pt-br/node/43209/73272>> Acessado em 10 de abril de 2013.
- REINER, Robert. *A política da polícia*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- REZNIK, Luís. *Democracia e Segurança Nacional: a Polícia Política no Pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- RIOS, José Arthur. Police and Development. *Int'l Rev. Crim. Pol'y* 3 1977, pp. 03-11.
- RIVAS, Patricio. *Chile, un Largo Septiembre*. Santiago: LOM Ediciones, 2007.
- ROCHA, Alexandre P. Polícia, Violência e Cidadania: o desafio de se construir uma polícia cidadã. *RPSP*, Vol. 7 nº 1, fev-mar, 2013, pp. 84-101.
- \_\_\_\_\_. Da Ditadura à Democracia: o papel das polícias no Brasil e no Chile. In: *Política, cultura e sociedade na América Latina: estudos interdisciplinares e comparativos* / Carlos Domínguez Avila (organizador). – 1ª ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.
- ROLLEMBERG, Denise. “Carlos Marighella e Carlos Lamarca: memórias de dois revolucionários”. In FERREIRA, Jorge; AARÃO REIS, Daniel (orgs.). *As esquerdas no Brasil. Revolução e democracia*. Vol. 3. 1964... Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- ROSEMBERG, André. *De Chumbo e Festim, uma história da Polícia Paulista no Final do Império*. São Paulo: Fapesp, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Significados do militarismo na Força Pública de São Paulo (1870-1924)*. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH - São Paulo, julho 2011.
- ROUQUIÉ, Alain. *A las Sombras de las Dictaduras, la democracia en la América Latina*. Bueno Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- \_\_\_\_\_. *O Estado Militar na América Latina*. São Paulo : Alfa-ômega, 1984.
- RUIZ, Juan Luis C. Las relaciones de dos regímenes autoritarios: España y Chile durante los gobiernos de Primo de Rivera e Ibáñez del Campo. Departamento de Historia Universidad de Santiago de Chile, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Volumen 14, Nº 1, 2010: 41-65.
- RUIZ, Pablo. Uso de la Fuerza, Entrenamiento y Bases Militares. Santiago: *Comisión Ética Contra la Tortura Chile – CECT*, Informe de Derechos Humanos, 2012, pp. 119-210.
- SAÍN, Marcelo F.: La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo. *Nueva Sociedad*, Bogotá el 30 y 31 de marzo de 2009.
- \_\_\_\_\_. *Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina: Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos*. Seminario Internacional “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, organizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá DC y la Universidad de Los Andes, y realizado en Bogotá, Colombia, el 22 y 23 de mayo de 2003, pp. 01-34.

- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *Controle Civil sobre os Militares e Política de Defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai* / (Organizador) Héctor Luis Saint-Pierre. – São Paulo : Ed. UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC, 2007.
- SAMPAIO, José Nogueira. *Fundação da Polícia Militar do Estado de São Paulo*. São Paulo: Subsídios Históricos, 2ª ed. São Paulo, 1981.
- SANCHES, Ramses F. Y. *La Represion en la Dictadura de Augusto Pinochet 1973 – 1990*. Iztapalapa, Ciudad de México, Tesis, 2007.
- SANTOS, André Marengo dos. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. *Rev. bras. Ci. Soc.* 2012, vol.27, n.80 [cited 2013-04-18], pp. 203-217
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *Tempo soc.* 1997, vol.9, n.1 [cited 2013-04-15], pp. 155-167.
- SAPORI, Luís Flavio. O Desafio da Polícia Brasileira na Implantação da “Ordem Sob a Lei”. In *Polícia, Democracia e Sociedade*. Rio de Janeiro : Ed. Lumen Juris, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.
- SARTORI, Giovanni. “Comparación y método comparativo” en: Sartori, Giovanni; Morlino, Leandro (Comps.) *La comparación en las ciencias sociales* Ed. Madrid: Alianza, 1999.
- \_\_\_\_\_. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*. V. LXIV, n. 4, Dec. 1970, p. 1033 - 1053.
- SAUSSAIES, Bertrand Des. *La Máquina Policial*. Seuil, Paris, 1972.
- SEPÚLVEDA, Lucia. Las Fuerzas Especiales de Carabineros y los Allanamientos a Comunidades Mapuches: torturas y tratos inhumanos, crueles y degradantes. Santiago: *Comisión Ética Contra la Tortura Chile – CECT*, Informe de Derechos Humanos, 2012, pp. 119-210.
- SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2002, n.20 [cited 2012-11-16], pp. 60-70 .
- SILVA, José Vicente e GALL, Norman. Incentivos perversos e Segurança Pública – A Polícia. São Paulo: *Braundel Papers*, 1999, p. 01-14.
- SKOCPOL, Theda. *Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Presença, 1985.
- SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. Jerome H. Skolnick, David Bayley; tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2006.
- \_\_\_\_\_. e FYFE, James. *Above the law, Police and Excessive Use of Force*. New York, 1993
- SMITH, Peter H. e ZIEGLER, Melissa R. Liberal and Illiberal Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*. University of Miami, 2008.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

- SOTO, Hernán. Militarismo en Chile. *CEME – Centro de Estudios Miguel Enríquez – Archivo de Chile*, 2005, pp. 01-11.
- SOUZA, Adilson Paes. *A Educação em Direito Humanos na Polícia Militar*. São Paulo: Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, USP, 2012.
- SOUZA, Luís A. F. Militarização da Segurança Pública no Brasil: respostas recentes de um problema antigo. *Revista Fórum*, ISSN-e 2216-1767, Vol. 1, Nº. 2, 2011, págs. 69-90.
- TAMAYO, Jorge. “Orden y Patria”: *Modelos Policiales e Influencia Ideológica en la función de Carabineros de Chile ya la re-estructuración de la dominación de Chile (1906-1927)*. Departamento de Historia, Univ. Diego Portales, 2012, pp. 77-103.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.1, pp. 27-53.
- TILLY, Charles. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Coerção, capital e estados europeus*. Tradução Geraldo Gerson de Souza. – São Paulo: Edusp, 1996.
- URIBE, Armando. *El Libro Negro de la Intervención Norteamericana en Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 1974. Vide versão digital em: <<http://www.salvador-allende.cl/Biblioteca/Libro%20negro.pdf>>
- VALENZUELA, Francisco Frías. *Manual de Historia de Chile*. Santiago de Chile: Nascimento, 1984.
- VALENZUELA, J. Samuel. La Constitución de 1980 y el inicio de la democratización en Chile. Kellogg Institute. *Working Paper* #242 – September 1997.
- VANDENBERGHE, Frédéric. “O Real é Relacional”: uma análise epistemológica do estruturalismo gerativo de Pierre Bourdieu. Original: VANDENBERGHE, Frédéric. (1999), “The real is relational: an epistemological analysis of Pierre Bourdieu’s generative structuralism”. *Sociological Theory*. 17, 1, pp.32-67. Texto traduzido por Gabriel Peters. Disponível em: <http://sociofilo.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2011/03/Orealerelacional-vandenbergh.pdf>. Acessado em: 01 de outubro de 2012.
- VARAS, Augusto. La intervención civil de las fuerzas armadas. In *Estado y Fuerzas Armadas*. Hugo Frühling ...[et al.] Carlos Portales, Augusto Varas, Santiago de Chile: FLACSO - Sede Chile. 1982, pp. 59-81.
- VERDUGO, Patrica. *Allende, cómo la Casa Blanca provocó su muerte*. Santiago de Chile: Catalonia, 2008.
- VILLALOBOS, Sergio R. *Historia del Pueblo Chileno*. Tomo IV, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2000.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012 - os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo, Instituto Sangari, 2011. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf)> Acessado em 20/07/2012.
- WALKER, Samuel. *A Critical History of Police Reform*. Lexington Books, 1977.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Ed. Cutrix, 2011.

\_\_\_\_\_. *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Tradução Artur Morão ; Lisboa/Portugal: Edições 70, 2009

ZAVERUCHA, Jorge. "La militarización de la seguridad pública en Brasil", *Nueva Sociedad*, nº 213, enero-febrero, 2008: 128-146.

\_\_\_\_\_. *Constituição Brasileira de 1988 e seu legado autoritário: formalizando a democracia mas retirando a essência*. In: ZAVERUCHA, J. (org.). *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Ed. Bargaço, 1998, p. 129.

\_\_\_\_\_. *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. *Frágil Democracia e a Militarização da Segurança Pública no Brasil*. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 19-23 outubro 1999, GT Nº 21.

\_\_\_\_\_. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: Universidade da UFPE, 2004.

### **Relatórios, Informes e Periódicos**

ARCHIVO CHILE. Carlos Ibáñez del Campo: 1877-1960. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Gobiernos/varios\\_otros\\_gob/GOBotros0008.pdf](http://www.archivochile.com/Gobiernos/varios_otros_gob/GOBotros0008.pdf)>. Acessado em 08 de janeiro de 2013.

ARCHIVO CHILE. El Crime de Carabineros que estremeció a Chile. Disponível em: <[http://www.archivochile.com/Derechos\\_humanos/dego/ddhh\\_dego0012.pdf](http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/dego/ddhh_dego0012.pdf)>. Acessado em: 02 de março de 2013.

“CONSTRUYENDO PAZ” CARABINEROS DE CHILE EN MISSIONES ONU. Santiago de Chile, Nov., 2009. Disponível em: <[http://www.divdecar.interior.gob.cl/filesapp/pdf/misionesdepaz\\_23\\_11\\_09.pdf](http://www.divdecar.interior.gob.cl/filesapp/pdf/misionesdepaz_23_11_09.pdf)>

COMISIÓN ÉTICA CONTRA LA TORTURA CHILE – CECT, Informe de Derechos Humanos, 2012.

FLACSO, Chile. Reporte del Sector de Seguridad en America Latina y el Caribe. Santiago: Alfabeta, 2007.

FLACSO. *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 200-2010, mayo, 2010. Disponível em: <[http://www.enlaceacademico.org/fileadmin/usuarios/mas\\_documentos/JCV/SEMANA%2032/2%20FLACSO/FLACSO-IPSOS%20FINAL.pdf](http://www.enlaceacademico.org/fileadmin/usuarios/mas_documentos/JCV/SEMANA%2032/2%20FLACSO/FLACSO-IPSOS%20FINAL.pdf)> Acessado em 10 de maio de 2013.

FLACSO. *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. II Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica, noviembre, 2012. Citado em:

<<http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/main/2012/12/31/feature-01>> Acessado em 10 de maio de 2013.

GUÍA METODOLÓGICA “OJO CON CARABINEROS DE CHILE. Fundación Futuro en conjunto con Carabineros de Chile (2010).

INDICADORES DE REFERÊNCIA DE BEM-ESTAR DO MUNICÍPIO. Rede Nossa São Paulo, IBOPE Inteligência. 2013, p. 17. Disponível em: <

[http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Pesquisa\\_IRBEM\\_Ibope\\_2013.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Pesquisa_IRBEM_Ibope_2013.pdf) > Acessado em: 20 de abril de 2013.

ÍNDICE DE CONFIANZA SOCIAL CHILE – 1ra. Medición, Setiembre, 2011. IBOPE Inteligência. Cooperativa Chile. Disponível em: <

[http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20111023/asocfile/20111023165017/indice\\_de\\_confianza\\_social\\_chile\\_septiembre\\_2011.pdf](http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20111023/asocfile/20111023165017/indice_de_confianza_social_chile_septiembre_2011.pdf) > Acessado em: 25 de junho de 2012. Vide também:

INFORME ALTERNATIVO AL COMITÉ CONTRA LA TORTURA DE NACIONES UNIDAS. Violencia de Estado en Chile. , Chile, Marzo, 2004.

INFORME ANUAL 2011, “Situación de los Derechos Humanos en Chile”. Outros organismos apontam abusos na atuação de Carabineros. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH rechaza represión “desproporcionada” de Carabineros contra estudiantes. Disponível em:

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/10/28/cidh-rechaza-represion-%E2%80%9Cdesproporcionada%E2%80%9D-de-carabineros-contra-estudiantes/> Acessado em: 25 de junho de 2012

LA REALIDAD DE LA PROTESTA SOCIAL EN CHILE, ROL DEL ESTADO, ACTUAR POLICIAL Y VULNERACIÓN DE DERECHOS. Informe Anual Octubre 2011-Octubre 2012. Observadores de Derechos Humanos-Casa Memoria José Domingo Cañas, 10 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.observadoresddhh.org/wp-content/uploads/2012/12/2012-12-10-Informe-2012-OBDDH-Casa-Memoria-.pdf>> Acessado em 26 de março de 2013

MANUAL DE DOCTRINA DE CARABINEROS DE CHILE. Santiago de Chile : Revista de Carabineros de Chile, 2010.

NORMAS CARABINEROS DE CHILE:

<[http://www.carabineros.cl/transparencia/normativa\\_a7c.html](http://www.carabineros.cl/transparencia/normativa_a7c.html)>

NORMAS PMESP: <<http://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=41237>>.

O QUE PENSAM OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL. Relatório de Pesquisa Ministério da Justiça-SENASP/PNUD, coordenado por Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos (2009). Disponível em:

<[http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/300809.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/300809.pdf)>. Acessado em: 22 de novembro de 2012.

PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS – Ministério da Justiça – SENASP – Depto. de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, 2004.

PLAN ESTRATEGICO DE CARABINEROS DE CHILE – 2010-2014. Orden general nº 1937. Santiago de Chile, 27 de abril de 2010. Disponível em



<<http://www.esucar.cl/descarga/DOCENCIA/ADMINISTRACION/Planestrategico2010-2014.pdf>>. Acessado em 21 de abril de 2013.

RETATÓRIO ICJ-BRASIL-FGV. Primeiro Trimestre de 2012, 4ª onda, Ano 3. Fundação Getúlio Vargas. Biblioteca digital FGV, 2012. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9799/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%201%C2%BA%20Trimestre%20-%202012.pdf?sequence=1>> Acessado em: 16 de março de 2013.

RELATÓRIO ANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS – 2012. Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Disponíveis em: < <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpouvidoria-policia/Relat2012.pdf> > Acessado em 10 de maio de 2013.

SISTEMA DE GESTÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO – GESPOL. São Paulo, Polícia Militar do Estado de São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, dezembro de 2010. Disponível em: < [http://www.policiamilitar.sp.gov.br/livro\\_gespol.pdf](http://www.policiamilitar.sp.gov.br/livro_gespol.pdf)>. Acessado em 21 de abril de 2013.

SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEÇÃO SOCIAL – SIPS, Segurança Pública, 05/07/2012. Disponível em:

[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/SIPS/120705\\_sips\\_segurancapublica.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf)  
Acessado em 16 de março de 2013

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Troop and Police Contributors. Disponível em:

<<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>> Acessado em 15 de outubro de 2012.

URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana – Quito: FLACSO – Ecuador, 2007. Septiembre, 2007. No. 2.

# **ANEXOS**