

ESTADO E POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: uma retrospectiva histórica de problemas atuais

Regina Helena Martins de Faria¹

RESUMO

Constatando que a violência é considerada um grave problema do Brasil, nos dias atuais, apontam-se os principais fatores que a ocasionam e faz-se uma retrospectiva das políticas públicas voltadas para a questão da segurança em nosso país, em tempos passados. O objetivo é fornecer elementos para que se possa ver as mudanças e as permanências na gestão dos aparatos de policiamento.

Palavras-chave: Estado, segurança, polícia, policiamento.

ABSTRACT

Confirming that violence is considered a serious problem in Brazil nowadays, it's pointed out main causes factors of the matter and it's indicated public politics retrospective directorated security affairs in our country in former times. The objective is to acquaint fundamental principles to show the changes and the permanencies in policing apparatus administration.

Key words: Estate, security, police, policing.

1 INTRODUÇÃO

Nas recentes pesquisas de opinião pública, a violência e a insegurança aparecem entre os mais graves problemas enfrentados pela população brasileira, especialmente por quem se encontra nos centros urbanos. Ninguém mais se sente tranquilo em casa, nas ruas ou nos locais de trabalho. Não há blindagem nos automóveis ou muralhas e cercas elétricas nas fortalezas de luxo, que assegurem plenamente a integridade pessoal ou dos bens patrimoniais. Ricos ou pobres, todos estão vulneráveis. Até mesmo um humilde operário pode ser assaltado a caminho do trabalho e ter sua bicicleta e seu aparelho celular roubados, como se vê noticiado nas páginas policiais da imprensa.

Múltiplos problemas de natureza estrutural e conjuntural podem ser arrolados para explicar essa terrível situação a que se chegou. No entanto, alguns deles são mais significativos: a) a histórica desigualdade que há em nosso tecido social e a grande concentração de renda, que penalizam particularmente os afro-descendentes; b) a crise de valores morais, advinda da rápida urbanização, do enfraquecimento dos laços familiares e das redes de solidariedades que havia nas sociedades tradicionais; c) o caráter patrimonialista do Estado nacional, com elites políticas acostumadas a viver das benesses

¹ Professora Doutora do Departamento de História - UFMA
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

do governo, apropriando-se dos aparatos estatais a seu bel prazer e deixando de lado a finalidade maior da república, o bem comum; d) a fragilidade de nossas instituições judiciais, que até bem pouco tempo não conseguiam vivenciar um dos princípios do direito moderno – a lei é igual para todos –, propiciando que se cristalizasse em todos nós a sensação de que a impunidade impera no país; e) a inoperância do sistema de segurança do Brasil, integrado, em grande parte, por policiais despreparados e mal remunerados.

Como podemos perceber, são problemas graves, complexos e de difícil solução. Mesmo assim, concordo com Luiz Eduardo Soares (2006), que levanta a bandeira de que “segurança tem saída”. Se alguns desses problemas só têm solução em longo prazo, como a questão da concentração de renda, outros podem ser modificados num período mais curto, como a reestruturação dos aparatos de policiamento e a qualificação de seus integrantes. Alguns passos começaram a ser dados nesse sentido.

Tomando a realidade maranhense como exemplo, destaco que os dois últimos concursos para soldados, realizados pela Polícia Militar do Maranhão (PMMA), em 2000 e 2006, exigiram que os candidatos tivessem concluído o Ensino Médio. Os aprovados nos dois processos seletivos encontraram inovações no conteúdo do curso de formação que foram obrigados a fazer, para poderem iniciar suas atividades na corporação, pois tiveram entre as disciplinas: Relações Públicas, Sociologia da Criminalidade e da Violência, Abordagem Sócio Psicológica da Violência, Ética Profissional, Polícia Comunitária, Direitos Humanos e Cidadania e várias outras áreas do Direito (Penal Aplicado, Civil, Constitucional), entre outras (BRITO, 2007).

Embora sejam tímidos passos, representam um avanço por sinalizarem que está havendo uma mudança na política de admissão e qualificação dos soldados, por iniciativa dos gestores dos próprios aparatos policiais. Para que possamos aquilatar sua importância, nada mais elucidativo que um breve recuo no tempo.

2 OS APARATOS POLICIAIS EM TEMPOS PASSADOS

O modelo de policiamento vigente no Brasil baseia-se na divisão do exercício do “poder de polícia”² entre dois aparatos policiais distintos, um civil, outro militar. Tal tendência já era seguida no período colonial, como destaca Wellington Silva (2003). Falando sobre esses aparatos durante o Império, ele se reporta aos que os antecederam:

² “Denominação dada a um dos *poderes* que se atribuem ao Estado, a fim de possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as *medidas*, mesmo restritivas aos *direitos individuais*, que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual, a propriedade pública e particular e o bem-estar coletivo”. (SILVA, 1993, p. 380. grifos no original)

[O aparato de policiamento militar] teve sua origem ligada ao papel militar de patrulhamento uniformizado dos logradouros públicos, que era feito pelas tropas de linha e pelos corpos de milícias e ordenanças desde os tempos da colônia. [O civil], por seu turno, nasceu da administração local, absorvendo uma série de funções judiciárias e policiais que antes estavam distribuídas pelos antigos ouvidores nas comarcas, juizes de fora nas vilas e outros magistrados de menor graduação nos arraiais e freguesias e também pelos juizes de ordinários e vereadores das Câmaras Municipais. (SILVA, 2003, p. 121)

Como meu interesse, aqui, se volta para os aparatos de policiamento militar, atento-me a eles, com mais vagar. Nos tempos coloniais, portanto, esse policiamento era compartilhado por tropas regulares (também denominadas de primeira linha) e por tropas auxiliares (regidas pelo chamado “princípio de milícia”). As primeiras eram tropas profissionais, fardadas, aquarteladas e, teoricamente, adestradas numa disciplina militar, pois, na Idade Moderna, as hordas de homens armados, arregimentados circunstancialmente a cada confronto bélico, foram dando lugar a organizações militares de caráter permanente. Compunham-se de três segmentos bem distintos. Seus oficiais superiores eram de nomeação real, geralmente portugueses, enquanto a baixa oficialidade saía das camadas médias da população colonial e a soldadesca, majoritariamente portuguesa no início da colonização, com o passar do tempo foi sendo recrutada, cada vez mais, entre a população masculina livre e marginalizada da Colônia, excluídos os negros e os índios.

As tropas auxiliares eram formadas pelos corpos de milícias e as ordenanças. Pelo “princípio de milícias”, como o denomina John Keegan (1995, p. 242), “todos os cidadãos aptos do sexo masculino” têm o dever de prestar serviço militar de forma litúrgica³. Assim, as ordenanças, as mais antigas forças militares formadas no Império português, eram compostas por toda população pobre masculina de dezesseis ou dezoito – há divergência entre os autores que estudam o assunto – a sessenta anos, que não integrassem as tropas regulares ou os corpos de milícias. Eram organizadas em terços de base territorial⁴ e só entravam em ação em suas próprias circunscrições, ou seja, eram inamovíveis. Seus integrantes não eram recrutados, apenas listados, executando eventuais

³ O conceito de *liturgia* é weberiano. (WEBER, 1999. v. 2. p. 233-287). Aproprio-me da interpretação que dele fez Fábio Mendes Faria (2004, p. 113), quando diz: “Entendemos por liturgia formas de prestação de serviços administrativos por notáveis locais com seus próprios recursos, não-remuneradas e voluntárias. Sua prática administrativa caracteriza-se pelo diletantismo, pela mobilização do prestígio pessoal, pelo domínio dos processos orais e pela busca constante de resultados consensuais negociados. As diretivas do poder central serão objeto de contínua tradução local pelos notáveis”.

⁴ “O terço era [no século XVII] a unidade tática que sucedera, no ocidente europeu, à variável e confusa hoste ou mesnada medieval, como essa fora sucessora da formidável legião romana, por sua vez herdeira da falange greco-macedônia. O terço tinha 10 companhias de 100 homens cada uma, comandadas por capitães, que, em paradas, [...] iam, em fileira, à frente, seguidos de 10 pagens levando sobre almofadas de veludo seus capacetes emplumados.” (BARROSO, 2000, p. 15-6). Posteriormente, essa forma de organização foi substituída pelos regimentos, que são unidades administrativas e táticas, tradicionalmente sob o comando de um coronel (WIKIPÉDIA, 2006).

exercícios militares e prestando, sem vencimentos, os mais diversos tipos de serviços de natureza militar. De suas fileiras saíam muitos dos recrutados para as forças profissionais, quando não tinham quem lhes apadrinhasse a dispensa. Sua oficialidade, eleita entre as pessoas gradadas da terra, era muito disputada e a mais prestigiada dentre as três forças.

Os corpos de milícias também eram organizados em terços de base territorial, seguindo critérios étnicos e econômicos, em corpos separados de brancos, negros e pardos, de ricos e pobres, que eram fardados e armados às suas próprias expensas. Só recebiam remuneração quando destacados para algum serviço militar fora de sua área. A oficialidade era eleita, conquanto alguns cargos mais altos fossem ocupados por oficiais das tropas de primeira linha indicados pelo governo. A preparação dessas tropas era feita mediante exercícios realizados aos domingos.

Para os setores populares, integrar os corpos de milícias era uma maneira de tentar escapar à conscrição para as tropas de primeira linha. A literatura e os estudos acadêmicos que tratam do serviço militar no Brasil, nos tempos coloniais ou no Império, estão recheados de casos de resistência da população pobre ao engajamento forçado nas tropas do Exército ou da Marinha, o denominado recrutamento (KRAAY, 2005). As precárias condições de vida a que os soldados eram submetidos os deixavam numa condição marginalizada; em piores condições que a deles, só os escravos, denunciavam os contemporâneos (SILVA, 2001). Raras pessoas se alistavam espontaneamente. O recrutamento causava temor. Era mais um instrumento de controle nas mãos de quem estava em posição privilegiada nas relações de poder, utilizado para enfraquecer hostes de potentados locais adversários. Servia também para quem queria se livrar de inimigos, de filhos rebeldes, genros odiosos ou se vingar de amores frustrados. Bastava uma denúncia de ser alguém um cabra desordeiro ou vagabundo, para torná-lo potencialmente recrutável. E, sendo a delação uma prática incentivada nas leis portuguesas – em rápida olhadela nas Ordenações Filipinas se pode perceber isso – e herdada pelas leis brasileiras, esse recurso deve ter sido bastante usado.

Com a transmigração da Corte lusa para sua colônia na América, um novo aparato militar fora criado em 1809, na cidade do Rio de Janeiro, erigida em sede do transcontinental Império portuguesa. Trata-se da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, réplica de uma instituição homônima constituída em Lisboa no alvorecer do século XIX seguindo orientação emanada da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Esse documento – uma das conquistas da Revolução Francesa – propagara em seu artigo 2º ser a segurança um dos direitos “naturais e imprescindíveis” dos cidadãos, ao lado da “liberdade, prosperidade e resistência à opressão”, Para preservá-la, especificava o artigo 12, seria necessária “uma força pública [...] instituída para o benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela for confiada (DECLARAÇÃO, 26 ago. 1789). A

Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, desse modo, pode ser considerada a precursora das polícias militares criadas posteriormente nas províncias.

Assim, durante o Império, o policiamento militar esteve a cargo de múltiplas organizações armadas. Nos primeiros anos, realizavam-no as tropas regulares, os corpos de milícias, as ordenanças e os corpos de polícia criados ainda no período de D. João VI e no Primeiro Reinado.

No limiar do decênio de 1830, porém, o governo brasileiro fez uma ampla reformulação nas instituições que exerciam a força armada. Diminuiu o contingente do Exército e extinguiu as antigas milícias e ordenanças, embora tenha mantido a prestação de serviço militar litúrgico nas guardas municipais, primeiramente, na Guarda Nacional, logo depois. E, com a reforma constitucional de 1834, foi concedido às províncias o direito de legislar sobre questões relativas à polícia preventiva, direito que elas exerceram criando corpos de polícia e variados corpos de guardas campestres e urbanos.

Coexistiram, então, tropas profissionais nacionais (exército), provinciais (corpos de polícia e de guardas) e tropas milicianas. Tal organização tripartite da força armada se aproximava do modelo idealizado pelo Benjamim Constant (2005, p. 110-115). Esse filósofo, um dos ideólogos das revoluções burguesas do início da Idade Contemporânea, defendia ser necessária a coexistência de três formas de exercício da força armada numa sociedade democrática, cada uma atendendo a objetivos específicos.

A primeira tinha o objetivo de rechaçar os inimigos externos e devia ficar sob a responsabilidade de um exército profissional e permanente, situado o mais próximo possível de seu alvo, isto é, distribuída em diferentes corpos nas fronteiras. A segunda objetivava reprimir os delitos privados, cometidos no interior do Estado constitucional. Devia ser exercida por homens assalariados que voluntariamente aceitassem a “triste missão” de dar assistência aos magistrados na manutenção da ordem pública, impondo o cumprimento dos deveres aos cidadãos que não os obedecessem. Em princípio, essa função devia ser de todos os cidadãos, mas, como implicava a imposição do cumprimento de “deveres odiosos”, Constant julgava ser um mal menor “criar uma classe de homens dedicada exclusivamente à perseguição de seus semelhantes” do que “profanar a alma de todos os membros da sociedade, forçando-os a prestar assistência a medidas cuja justiça eles podem não apreciar”. Esse segundo tipo de tropa ficaria disseminado por toda a extensão do território, “acostumada mais a perseguir do que a combater, mais a vigiar do que a conquistar ...”. Cuidaria dos “delitos ordinários”, exercendo o lado doloroso da repressão: “a espionagem, a perseguição, a necessidade de ser dez contra um, de prender, de apreender, inclusive os culpados, quando estão desarmados”. A terceira forma de exercício da força armada objetivava reprimir os distúrbios, as sedições. Para a consecução de tais metas, considerava que o segundo tipo de tropa não era suficiente, pois estaria mais ocupado da repressão aos

delitos privados. Quando se tratasse de crimes públicos, quando houvesse ameaça de desordens mais graves, rebeliões, tumultos, deveria entrar em ação uma guarda nacional composta por “cidadãos que amarem a Constituição do seu país, e todos amarão, visto que suas propriedades e suas liberdades estarão garantidas por ela, se apressarão a oferecer seus préstimos”.

No entanto, a maneira como cada uma dessas tropas foi constituída no Brasil conferiu-lhe um perfil distinto do proposto na Europa. As tropas regulares nacionais não eram empregadas apenas na defesa dos inimigos externos, guardando as fronteiras. No Maranhão, até o início do decênio de 1860, os homens do Exército representaram a principal força armada que atuava no policiamento cotidiano da província (FARIA, 2007, p. 111-132).

As tropas regulares provinciais, que configuravam a segunda forma de exercício da força armada apreçoada por Constant, também divergiam do modelo por ele concebido. Deveriam ser tropas constituídas por homens que voluntariamente desejassem se empregar no constrangedor serviço de coadjuvar os magistrados na vigilância e perseguição aos infratores das leis. Porém, tomando como exemplo o Corpo de Polícia de Maranhão, a principal instituição armada criada nessa província, no Império, percebe-se uma diferença fundamental em relação àquele modelo, no que diz respeito à constituição das tropas. Até 1864, o alistamento dos praças era compulsório e apenas uma diminuta parcela deles chegava a se profissionalizar (FARIA, 2007, p. 175-195). O recrutamento forçado é, inclusive, apontado pela moderna historiografia maranhense como uma das principais razões da deflagração da Balaiada, a guerra civil que convulsionou a província entre 1838 e 1841 (ASSUNÇÃO, 1988)

A Guarda Nacional, a tropa miliciana criada depois de 1831, que equivalia à terceira forma idealizada por Constant, também não se constituía nem atuava da maneira como fora por ele pensada. No estado democrático concebido por esse filósofo, ela não mais estaria a serviço do rei, assegurando sua soberania e suas possessões, como foram aquelas tropas milicianas dos tempos coloniais. Deveria agir eventualmente, composta por cidadãos que, em momentos de revoltas ou de graves tumultos, se mobilizassem em defesa de suas próprias liberdades e propriedades.

No Brasil império, no entanto, a milícia nacional adquiriu outra feição. Como o corpo social era profundamente hierarquizado, permeado por relações sociais autoritárias e excludentes, geradas pela prolongada existência do regime escravista que marginalizou não só os cativos como os livres pobres, os cidadãos proprietários eram minoria. Assim, a Guarda Nacional não foi constituída no Brasil por voluntários: estavam obrigados a integrá-la

todos aqueles que podiam ser eleitores de paróquia⁵. E, até mesmo a democrática forma de escolha de seus oficiais, estabelecida inicialmente, só subsistiu por poucos anos.

Modificada em meados do século pelo regresso conservador que garantiu a existência do Segundo Reinado, após a “experiência republicana” do Período Regencial, a Guarda Nacional caracterizou-se pela prestação de um serviço litúrgico obrigatório, mas que reproduzia a estratificação existente no tecido social. Entre os homens alistados em suas fileiras, no serviço ativo ficavam basicamente aqueles provenientes das camadas mais pobres da população, que não tinham uma boa situação econômica ou prestígio social que lhes favorecessem a passagem para o serviço da reserva. Assim sendo, respingava sobre o serviço miliciano a mácula que recaía sobre ao serviço militar profissional: pois, tornar-se um soldado das tropas regulares continuou a ter caráter de castigo, enquanto durou o Império. Em situação diferenciada estavam os oficiais da denominada Milícia Cidadã, cujas patentes se tornaram objeto de compra e símbolo de prestígio social.

No Império, portanto, ser soldado do Exército ou da Polícia Militar era considerado uma situação degradante, à qual estavam compelidos os homens vistos como de comportamento desviante dos padrões morais e das conveniências políticas que interessavam às classes sociais dominantes.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito tempo se passou desde a época acima descrita. Com a República, houve a extinção da Guarda Nacional e foi mantida a determinação expedida nos últimos decênios do Império de retirar o Exército das ações cotidianas de policiamento. Os estados deviam prover a segurança dos cidadãos com seus contingentes policiais. Entretanto, de uma maneira geral o que se viu foram quartéis inadequados, tropas despreparadas e mal remuneradas. Por isso, as pequenas alterações recentemente implantadas nos critérios de admissão e formação dos soldados da PMMA, apontadas no início deste texto, representam uma esperança de que esteja ocorrendo uma mudança efetiva na política de segurança, que venha torná-la eficiente. Só com a qualificação dos policiais militares, eles se poderão se conscientizar de seu papel social, construir uma auto-imagem favorável e ganhar a confiança das comunidades onde atuam. Só assim poderá se esvaziar o forte

⁵ Durante o Império, o voto era censitário e em dois níveis. Só podiam votar as pessoas do sexo masculino, que tivessem uma determinada renda mínima anual, fixada inicialmente em cem mil réis para o primeiro tipo de eleitores. Estes eram os chamados *eleitores de paróquia*, que escolhiam entre os *eleitores de província* (os homens com renda mínima de duzentos mil réis) aqueles que iriam votar nos candidatos a deputados provinciais, gerais e senadores. Operários e pequenos produtores rurais tinham renda para ser *eleitores de paróquia*.

sentimento anticastrense tão forte no passado e ainda presente no corpo social brasileiro, herança dos tempos coloniais.

REFERENCIAS

ASSUNÇÃO, Matthias Röring. **A Guerra dos bem-te-vis**: a balaiada da memória popular. São Luís: SIOGE, 1988.

BARROSO Gustavo.

História militar do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000.

BRITO, Jeanfranklin Viégas. **Policiamento comunitário**: uma nova filosofia para a Polícia Militar do Maranhão. Monografia (Graduação em História) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão, 2007.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão: 26 de agosto de 1789. In: MATTOSO, Kátia M. de Queirós (Org). **Textos e documentos para o estudo da história contemporânea**: 1789-1963. São Paulo: Hucitec; Ed. da Universidade de São Paulo, 1997.

FARIA, Fabio Mendes. Encargos, privilégios e direitos: o recrutamento militar no Brasil nos séculos XVIII e XIX. In: CASTRO Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (Org.). **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

FARIA, Regina Helena Martins de. **Em nome da ordem**: a construção de aparatos policiais no universo luso brasileiro (Séculos XVIII e XIX). Tese (Doutorado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

KEEGAN, John. **Uma história da guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRAAY, Hendrik. **Repensando o recrutamento militar no Brasil imperial**. Disponível em: <<http://www.dhi.uem.br>> Acesso em: 18 nov. 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. 3.

SILVA, Kalina Wanderlei. **O miserável soldo & a boa ordem da sociedade colonial**: militarização e marginalidade na Capitania de Pernambuco dos séculos XVII e XVIII. Recife: Fundação de Cultura da Cidade do Recife, 2001.

SILVA, Wellington Barbosa. **Entre a liturgia e o salário**: a formação dos aparatos policiais no Recife do século XIX (1830-1850). Tese (Doutorado em História) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SORAES, Luís Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

WIKIPÉDIA enciclopédia livre. Disponível em: <<http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Regimento>> Acesso em: 25 set. 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compressiva. 4 ed., Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v. 2.