



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Rezende, Alessandro

Policías militares brasileñas: policías o militares

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 9, junio, 2010, pp. 115-
121

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656555008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Policías militares brasileñas: policías o militares

Brazilian military police: police or military

■ Alessandro Rezende¹

Resumen

Este artículo relata la dicotomía en la actuación de las policías militares. En Brasil, por ser un país federativo, los gobiernos de las provincias tienen autonomía sobre el cuerpo policial provincial. Uno de principales problemas de las instituciones está relacionado con su forma de actuación: militar o policial. Esta dicotomía da paso a muchas críticas sobre su desempeño como institución responsable del mantenimiento del orden público presencial, debido a que evidencia una jerarquía muy fuerte que distancia la institución de la sociedad.

Palabras clave: Policía Militar Brasileña, policías, militares, Ejército.

Abstract

This article reports about the dichotomy about how the military-police works. In Brazil, as a federal country, the government of each autonomy state is the leader of the provincial police force. One of the main problems of the institutions is related to its mode of action: military or police. This dichotomy leads to a lot of criticism about his performance as the responsible institution for maintaining the ostensible public policy, because it shows a very strong hierarchy is so far the institution of society.

Keywords: Brazilian Military Police, police, military, Army.

¹ Doctorante en Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador. Magíster en Ciencia Política, especialista en seguridad pública y derechos humanos, periodista.

Las policías militares (PM) fueron creadas en 1809, en Río de Janeiro, con la llegada de la Familia Real de Portugal. La estrategia de funcionamiento de las PM fue planteada conforme a aquella que regía en la Policía del país europeo. La idea de “policía militar” fue desarrollada por otras provincias mucho después. A lo largo de la historia, las PM han sido blanco de críticas a causa de su funcionamiento, que se proyecta en la poca eficiencia por mantener el orden público y también debido a su excesiva jerarquía.

Desde su origen, los cargos más altos en la pirámide institucional eran destinados a las élites o a quienes tuviesen interés por conservar el sistema de privilegios. En 1831, las élites, al no sentirse protegidas por las PM, crearon la Guardia Nacional (GN) como una forma de atender sus demandas. Como apunta Soares (2000), los acuerdos entre las élites proporcionaron la continuidad de las grandes alianzas políticas; en este sentido, la GN pasó a ser mantenida con recursos públicos y llegó un momento en que el Ejército Brasileño (EB) se puso a cargo de la seguridad interna y externa durante este período. Esta institución empezó a recibir menos recursos públicos que la GN. Para Costa (2004), la doctrina del Ejército es muy distinta a aquella de la Policía, incluso las armas letales son distintas porque la Policía es una institución de mantenimiento del orden y la cadena de comando es política y no militar. Esto ya demostraba que el Estado confundió las doctrinas propias de cada institución relacionada a sus funciones.

Tras la victoria del EB en la guerra contra Paraguay (1871), se invirtió la situación institucional de descrédito. El Ejército estaba ahora desacreditado porque, sin recursos públicos, la institución no conseguía capacitar a sus profesionales para situaciones de guerra. Los militares regresaron como héroes y toda la seguridad nacional era coordinada por el EB. Y así permaneció por mucho tiempo, incluso

con la llegada de un período conocido como la “nueva República”, cuando Getúlio Vargas llegó al poder en 1930. Los oficiales del EB cambiaron la doctrina de la Policía, ahora para una búsqueda de un enemigo externo, tratando a todos como “subversivos”, y tornando el modelo de la doctrina de seguridad pública para una doctrina de defensa nacional.

En 1934 empezó la propuesta de modificación del funcionamiento de las PM, principalmente porque Vargas obtuvo gran ayuda de los oficiales del EB para llegar a su victoria electoral. En la Constitución de 1934, durante el Gobierno de Vargas, se estableció que las PM fueran fuerzas de reserva del EB, responsables por la seguridad interna y del orden público. En el decreto ley federal n.º 192 del 17 de enero de 1936, se institucionalizó la estructura de los cuerpos policiales de acuerdo con el EB.

Este nuevo ordenamiento funcional de las PM fue establecido para eliminar una ola de insatisfacción interna, debido a conflictos entre los integrantes de las fuerzas armadas y los cuerpos policiales. Era necesario establecer un mayor control sobre los cuerpos policiales² porque cualquier manifestación popular o institucional sería rápidamente combatida por la Policía, con previa orden del Ejército. Pero no todo estaba bajo control. En 1945, el Gobierno de Vargas fue derrocado por las Fuerzas Armadas, las mismas que antes lo habían ayudado a llegar al poder. El Gobierno fue entregado al Supremo Tribunal Federal (STF) y luego se convocó a la Cuarta Asamblea Constituyente. El control de la actuación de la Policía continuaba en manos del Ejército.

Con el inicio de los gobiernos militares (1964-1985), la actuación de las PM fue más controlada con el fin de sostener el Gobierno militar. La preocupación por establecer el orden en los cuarteles fue declarada por el

2 Brasil es un país federativo donde sus provincias tienen autonomía con respecto a sus instituciones. En este caso, cada provincia o estado, tiene su propia Policía Militar.

Estado en 1968 a través del *Acto Complementar n.º 40*, del 30 de diciembre de ese año, en el que se señalaba que ningún integrante de los cuerpos policiales podría recibir sueldos iguales a los integrantes de los mismos rangos de las fuerzas militares. En otras palabras, se instituyó la subordinación de los oficiales de las PM al EB. En este período, se posibilitó que oficiales temporales ingresaran en las PM³ como forma de controlar más a la institución.

Los decretos federales n.º 667 y n.º 1.072 de 1969 dispusieron que la Policía Militar debía funcionar con uniformes exclusivos y también hacer el mantenimiento del orden público diario. El Gobierno militar prohibió que ninguna de las provincias crease otras organizaciones de policías uniformadas fuera de la que ya estaba establecida, centralizando así toda la doctrina de las PM a un nivel federal y no provincial. En 1970, se estableció que la Policía debía integrar a sus funciones el servicio de información y contra-information del EB. Esta posición demuestra que las PM deseaban permanecer en el poder, más que tener autonomía funcional por una eficiencia en el control social como Policía.

Con el fin del Gobierno militar en 1985 y la elección de un presidente de forma indirecta,⁴ no fue propuesto un nuevo modelo de la Policía. El Gobierno democrático se decidió por una nueva constituyente y en 1988 se declaró la Constitución Ciudadana, llamada así por estar a favor del Estado de Derecho. Pero las atribuciones de las PM permanecieron como estaban: eran una fuerza auxiliar fiscalizada por un departamento del EB llamado Inspectoría General de la Policía Militar (IGPM). Según esta Constitución, el país tiene cinco cuerpos policiales: tres federales (Policía Federal, Policía de

3 Los oficiales temporarios se quedaban en el Ejército un máximo de nueve años, después de este plazo caracteriza la estabilidad funcional pública. Al ingresar en los cuerpos policiales militares, adquirían la estabilidad porque el régimen era otro.

4 En este caso, solamente los diputados y partidos podían votar.

Tránsito Federal y Policía Ferroviaria), y dos provinciales (Policía Civil y Policía Militar). La Policía Civil es la institución responsable por los procesos judiciales. Actualmente hay una fuerte disputa por el mantenimiento del orden, donde la Policía Civil trabaja después de la actuación de la Policía Militar, pero la primera hace un trabajo más cualitativo debido a que tiene menos jerarquía institucional. En términos prácticos, las PM detienen delincuentes y los llevan a las delegaciones de la Policía Civil para el respectivo proceso criminal.

Para Gaspari (2002), la concepción del uso de la fuerza por las PM está relacionada con la noción de funcionamiento que se tenía de éstas durante el período de la dictadura militar. Para el autor, en este período había dos doctrinas de seguridad pública. La primera daba cuenta del pensamiento absolutista en torno a la seguridad de la sociedad, en la que los mecanismos de combate podían ser utilizados conforme la necesidad y con arbitrariedades. El segundo estaba relacionado con la utilización de militares (Policías o Fuerzas Armadas) como forma de estancamiento de un problema: con el sentimiento de amenaza, los militares entraban en acción como una forma de incitar a que las personas solucionasen sus conflictos por su propia cuenta.

Ya en la actualidad y para confirmar la confusión de actuación en una institución de carácter civil con rigores militares, Soares (2009) desarrolló una encuesta para saber “lo que piensan los profesionales de seguridad pública en Brasil”. El estudio mostró que la mayoría (77%) de los policías apoyaba la desmilitarización de la Policía Militar. Lo interesante fue que la opinión no era solamente de la tropa sino también de los oficiales, que forman la clase que puede perder más beneficios, como el *statu quo*, por ejemplo.

Administradores expertos retratan que el modelo de las PM está equivocado:

Las opiniones de los policías militares explicitan el contenido de insatisfacción con los saberes y edu-

cación recibidos dentro de la institución cuando afirman, por ejemplo, que se sienten “inseguros y con las manos atadas” al estar en las calles de nuestras ciudades porque (...) lo que aprenden en las academias de la Policía no corresponde a los desafíos actuales de la práctica policial (Muniz, 2001a: 3).

De acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Pública de 2002, todos los sectores de las clases sociales son víctimas de la inseguridad pública. Según Soares, “hoy los investigadores que estudian el tema de la violencia dicen que no hay democracia sin seguridad pública” (Soares, 2000: 30). Para revertir esta situación, es necesario que las policías tengan una nueva metodología de acción. La Policía Militar recibe más educación militar que técnicas orientadas a resolver los conflictos sociales. La educación militar es discriminatoria en cuanto al aprendizaje desarrollado. La posición jerárquica establece el alcance del conocimiento, por ejemplo, el sargento recibe más capacitación profesional que el soldado mientras que, dentro de las policías civiles brasileñas, esta no es la regla establecida.

A más de la jerarquización de las capacitaciones profesionales, los altos mandos responden más a intereses políticos para no sufrir ningún tipo de persecución que afecte su carrera como policías. Para Muniz, “es importante enfatizar extrañas y contrarias misiones de la Policía; esto compromete altamente la necesidad de profesionalización de las tareas de policiamiento stricto sensu, atrasando en décadas el proceso de formación de los policías militares (Muniz, 2001a: 10).5

El modelo de “militarización” de la Policía fue mucho más allá de la asimilación del modelo organizacional del EB.6. Esto proporcionó un proceso de construcción y prin-

5 Traducción propia.

⁶ Este modelo fue construido con la dirección a la doctrina de seguridad nacional, que debería conocer donde se encaría la Policía. Algunos estudiosos hablan de un proceso de "militarización ideológica" de la seguridad pública. Ver Cerqueira, 1996.

cipalmente de consolidación de misiones de las policías militares que, siguiendo este concepto, se distanciaron de las actividades convencionales de una Policía urbana cuya actividad principal es mantener el orden público visible, según Muniz (2001b).

Este modelo sostiene a la burocracia de las PM, cuyo fin es preservar el sistema corporativista de la institución tradicional. Según Costa, el trabajo de las PM demuestra la necesidad de una reforma para disminuir los privilegios del sistema: “Quien ya trabajó en una institución altamente burocratizada y jerárquica sabe que hay muchos medios para transformar la reforma institucional sin efectos prácticos” (Costa, 2004: 81).7

Esta posición es corroborada por Diniz (1999), quien asegura que

es curioso que la percepción del problema del uso de la fuerza por la Policía y la discusión de su propiedad en Brasil tenga sustento en la ingenuidad peligrosa que no distingue (...) el uso de la violencia (un acto arbitrario, ilegal, ilegítimo) del recurso de la fuerza (un acto discriminatorio, legal, legítimo) (1999: 6).

La alta burocracia en la institución militar mantiene una estructura de segregación interna que refleja un tradicionalismo institucional para sostener la jerarquía como herramienta del statu quo. Las conquistas por mejores sueldos siguen esta lógica establecida. Un soldado recibe el 23% de la remuneración de un coronel. Para hacer una comparación entre policías brasileñas, en la Policía Civil, la diferencia de los sueldos entre los policías de todos los rangos no es tan desproporcionada: en la Policía Civil del Distrito Federal un agente recibe el 61% del sueldo de un delegado⁸, demostrando que la desigualdad estructural en esta policía, no es su caracte-

7 Traducción propia.

8 El delegado es la figura de la autoridad máxima establecida entre las policías. Según el Código de Proceso Penal, el delegado es la figura principal de un proceso policial; sin él no hay proceso formal.

rística funcional. Así, se puede decir que esta discriminación institucional militar desarrolla sentimientos entre amor y vergüenza entre los profesionales de la Policía Militar y, de acuerdo con Silva (2006), un mayor conocimiento sobre instituciones permite comparar las diferencias substanciales entre los actores policiales estudiados.

En las policías civiles, el poco distanciamiento entre los sueldos de los policías se explica debido a que las relaciones institucionales son horizontales y las discusiones son debatidas en todos los niveles. Además hay una distribución de cargos políticos internos donde todos pueden participar, de acuerdo con la facilidad que sus integrantes tengan a la hora de establecer alianzas políticas, lo que es muy distinto dentro de las PM.

En las PM, el nivel de burocratización es tan alto que el aparato estatal (viajes, viáticos, carros de policía, teléfonos celulares, entre otros) funciona por la utilización de un alto recurso humano y, sin embargo, las cosas se desarrollan mínimamente. Los cargos de jefatura son destinados solamente para los oficiales y no para la tropa porque, pese a que la tropa haga alianzas políticas, la burocracia de las PM no permite que la tropa tenga posibilidad de acceso. En el caso de policías civiles, todos tienen la oportunidad de ser jefes.

Otro punto de conflicto entre cuerpos militares y civiles tiene que ver con el turno de trabajo. Mientras que en el caso militar el turno empieza a las 9:00, las civiles comienzan a las 8:00. El sistema de trabajo diario es distinto entre las PM y las civiles. No importa si esta institución policial sea provincial o federal, el mecanismo es el mismo. Las PM siguen el mismo ritmo de las Fuerzas Armadas, aunque tengan características distintas. Y sólo para tener una referencia en cuanto a los turnos de trabajo, todos los servidores públicos, sean estos municipales, provinciales o federales, comienzan su jornada a las 8:00 hasta las 18:00 de lunes a viernes.

Para Porto, la discusión en torno a si se debe conservar la institución policial como

militar debe considerar no solamente los factores de jerarquía y disciplina, pilares de la formación de las PM. Este asunto debe ocupar aspectos que han generado malestar debido a su alta burocratización y al mantenimiento de privilegios. Porto dice que

la institución militar es una institución basada en la jerarquía y en la disciplina. Las iglesias también lo son. El Banco del Brasil también lo es. El Ministerio de Relaciones Exteriores también lo es. Son militares porque usan uniforme. Muchas instituciones usan uniformes y no son militares (Porto, 2004: 136).

El problema de las PM es que son mal vistas por su poca eficiencia al momento de proporcionar seguridad pública.

En este contexto, la calidad democrática del Estado depende de la implementación de cambios institucionales en las PM, como afirma Dammert (2007). El tema de seguridad pública tiene que ser tratado como un aspecto primordial porque, como señala Soares (2000), de su administración también depende la democracia en Brasil. Para Neto (2008), es necesario ampliar los programas y acciones de las policías, pero los favores políticos están sobrepuertos a las demandas de una parte considerable de los oficiales de las PM que ansían un cambio en su institución. Para Huggins (1998), la ideología de seguridad nacional que funciona dentro de las PM motiva un tipo de cooperación confusa entre las fuerzas militares y la policía militar, lo que no sucede con las otras policías nacionales que son civiles.

Consideraciones finales

Mucho tiempo después de creada la Policía Militar, su característica principal es que es una institución basada en una estructura jerárquica, que ganó espacio en el período del Gobierno militar. La institución continúa siendo fiscalizada por el Ejército a través de la IGPM, dentro de la cual la doctrina considera a los ciudadanos como "subversivos" o

enemigos del Estado. Esta posición ideológica permite constatar desigualdades también dentro de la propia institución, una vez que las diferencias entre oficiales y tropa es alta. La desigualdad institucional interna promueve acciones desorganizadas contra la ciudadanía.

Con la vuelta a la democracia en 1985, el servicio de las PM cambió muy poco, mientras que el trabajo de las policías civiles alcanzó un papel destacado. Esto se puede confirmar con la relevancia de la figura de la autoridad policial, el delegado. La concepción de las policías civiles está direccionaladas al Estado de Derecho, dejando de lado a la figura militar del coronel. Junto a este hecho, también se destacó, en las instituciones de policías civiles, la poca desigualdad interna entre los actores policías. La desigualdad es una de las principales características de las PM.

La posibilidad de desmilitarización de la Policía es un tema recurrente en Brasil, lo que motiva el número de discusiones y debates no sólo desde la sociedad civil organizada, sino también desde las propias PM. De todas formas, el debate en cuanto a la desmilitarización de la Policía no es tan explícito dentro de las mismas PM como se desearía, por dos motivos principales: algunos por miedo de sufrir sanciones administrativas, otros por miedo de perder beneficios que el modelo institucional propone. Pero uno de los principales factores de discusión es la forma discriminatoria de actuación institucional, con relación a la tropa y también al trato a la ciudadanía, fuera de que las doctrinas son confusas: seguridad nacional o seguridad interna. □

Bibliografía

- Almeida, Agassiz (2007). *A ditadura dos generais: estado militar na América Latina: o calvário na prisão*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bayley, David (1998). *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Boudieu, Pierre (2003). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BRASIL (2006). Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Ediciones Técnicas.
- BRASIL (2006). *Lei 11.134 de 15 de julho de 2005*. Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal.
- BRASIL (2006). *Decreto n.º 26.623 de 08 de março de 2006*. DODF.
- BRASIL (2006). *Lei 6.645 de 14 de maio de 1979. Decreto n.º 6.791 de 04 de junho de 1982*.
- Cerqueira, Carlos Magno Nazareth (1996). “Remilitarização da segurança pública: a operação Rio”, em: *Discursos Seditiosos. Crime, Direito e Sociedade*, ano 1. Rio de Janeiro: Relume & Dumará.
- Costa, Arthur y Lourdes Bandeira (2004). *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: FGV.
- Costa, Arthur y Lourdes Bandeira (2007). *A segurança pública no Distrito Federal*. Brasília: LGE.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Diniz, Eugenio (1999). “Uso de força e ostensividade na ação policial”, em: *Boletim 006*. Grupo de Estudios Estratégicos de la UFRJ. Disponible en: <http://www.fafich.ufmg.br>
- Foucault, Michelle (1999). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, veintiunava edición.

- Foucault, Michelle (2002). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Gaspari, E. (2002). *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Hollanda, Cristina Buarque (2005). *Polícia e direitos humanos: políticas de segurança pública no primeiro governo de Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)*. Rio de Janeiro: Revan.
- Huggins, Martha K. (1998). *Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez.
- Medeiros, Mateus Afonso (2004). “Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil”, em: *Dados* 2. Río de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Meyer, John y Brian Rowan (1991). “Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony”, en: W. W. Powell y P. J. DiMaggio (editores). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Muniz, Jacqueline (2001a). *Center for hemispheric defense studies: research and education in defense security studies*.
- Muniz, Jacqueline (2001b). “A crise de Identidade das polícias brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional”, en: *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, winter.
- Neto, Paulo de Mesquita (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO, sede Ecuador.
- Paixão, Antonio L. (1982). “A organização policial numa área metropolitana”, en: *Dados* 1. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas, IUPERJ.
- Porto, Maria Stela Grossi (2004). “Polícia e violência: representações sociais de elites policiais do Distrito Federal”, en: *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 132-141.
- Silva, A. V. V. (2006). *A Polícia Militar e a sociedade na representação social do Policial Militar do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, UERJ (sin publicar).
- Soares, Luiz Eduardo (2000). *Linguagem da violência*. Río de Janeiro: Rocco.
- Soares, Luiz Eduardo; Pimentel, Rodrigo y André Batista (2006). *Elite da tropa*. Río de Janeiro: Objetiva.
- Soares, Luiz Eduardo; M., Rolim y S. Ramos (2009). *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil*. Ministério da Justiça / SENASP.