

FORÇAS DE MANUTENÇÃO DA ORDEM NA FRANÇA

Esta questão apresenta a profissionalização em matéria de manutenção da ordem. Foi apresentado como tema no X Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciências Políticas, em Edimburgo. Embora apresentado em 1976 é um artigo ainda atual.

Lucien Mandeville é diretor do Centro d'Études et de Recherces sur l'Armée; Jean-Louis Loubet del Bayle dirige o Centro de Estudos e de Pesquisa sobre a Polícia (CERP) de Toulouse; Alain Picard é oficial de Polícia e comanda a Companhia de Toulouse Le Mirail.

Lucien Mandeville
Jean-Louis Loubet del Bayle
Alain Picard

1. INTRODUÇÃO

Os problemas da manutenção da ordem assumiram na França, a partir de 1968, uma ressonância particular, suscitando debate e controvérsias. Portanto, apesar dessa atualidade, apesar também da originalidade das soluções nacionais que são, por exemplo, sensivelmente diferentes das práticas anglo-saxônicas, trata-se de um domínio pouco explorado pelos pesquisadores franceses⁽¹⁾ que pode se explicar pela amplitude da matéria, por seu caráter de controvérsia ou ainda por certas prevenções de ordem ideológica. O pesquisador que se aventura nesse terreno vê-se confrontado tanto com a ambigüidade da terminologia quanto com a arbitrariedade dos modelos.

(1) A diferença, por exemplo, dos pesquisadores norte-americanos, entre outros, Robin Higham em «Bayonets in the Streets: the Use of Troops in Civil Disturbances» (U.P. of Kansas 1969); Paul Screips em «Use of Troops in Civil Disturbances since World War II (3 vol.) Washington Center of Military History, 1971-1974; e também Martin Blumensen em «On the Function of the Military Civil Disorders», in Roger Little, Handbook of Military Institutions (Sage 1971).

Que se deve entender, por exemplo, pela expressão "forças armadas"? Deve-se incluir nelas, ao lado das categorias militares, outras categorias de detentores dos meios de violência, como unidades paramilitares, milícias, polícias militarizadas? Certos autores anglo-saxônicos utilizam o conceito de "terceira força" ou "força intermediária", sem que se distinga bem a partir de que ponto de vista eles o definem. Trata-se de uma definição de natureza orgânica: as forças intermediárias seriam diferentes ao mesmo tempo da Polícia e das "Forças Armadas", ou antes de uma definição funcional negativa: a terceira força seria aquela que teria missões diferentes das atribuídas à Polícia e às "Forças Armadas"?

Por outro lado, a noção de ordem pública não é das mais claras, e os juristas conhecem bem as dificuldades encontradas para defini-la. Da mesma forma, a expressão "manutenção da ordem" não é unívoca: trata-se de manter a ordem no sentido técnico e policial, de restaurar a ordem ou mesmo de impor uma ordem, casos em que escorregamos para um problema diferente, o da intervenção dos militares no domínio político, eventualmente pelo estabelecimento de regimes militares.

Além disso, o estudo do problema é obscurecido por esquemas de natureza mais ou menos ideológica, apresentando um conteúdo normativo. Assim é que se encontra em certos autores um modelo que consiste em atribuir às "Forças Armadas" e à Polícia funções a priori diferentes: às Forças Armadas, as tarefas de segurança externa; à Polícia, as funções de manutenção da ordem. Com esse conceito, originário da ideologia democrática e liberal, formam para as análises, de inspiração marxista notadamente(2) que se recusam a distinguir entre Exército e Polícia, vendo nessas duas instituições "aparelhos repressivos do Estado", tendo ambas por função essencial tarefas de segurança interna.

Tais análises não correspondem à realidade. É evidente que as análises de inspiração marxista escamoteiam as responsabilidades do Exército. Quanto ao modelo liberal, ele se acha desmentido tanto pela história quanto pela atualidade. As Forças Armadas da França, dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, para não citar senão esses três exemplos, têm participado ou participam de operações de manutenção da ordem. Tais intervenções estão em conformidade com a ortodoxia democrática, pelo menos quanto ao plano constitucional. Como exprime o "Field Manual" (1958), para o Exército dos EUA, a legitimidade da missão de manter a ordem é evidente. A acreditar em opiniões autorizadas, as Forças Armadas britânicas não parecem considerar que seu emprego na Irlanda do Norte as faça sair de seu papel. E dava-se

(2) Essa teoria é hoje notadamente dos esquerdistas (cf. Patrice Buffotot, «La Politique Militaire de Deux Organisations d'Extreme-Gauche: «Antimilitarisme Révolutionnaire», relatório apresentado no colóquio sobre os sistemas militares britânicos e francês, Toulouse, setembro de 1976). Ela tem origens antigas: ver a obra de Don Deschamps, considerado como o primeiro autor comunista francês com «Le Vrai Systeme» (1770).

o mesmo com as forças francesas na Argélia, nas operações qualificadas de manutenção da ordem.

Entretanto, a análise que criticamos se apóia num certo número de dados psicológicos: a observação das atitudes dos atores do sistema militar nos obriga a registrar uma espécie de rejeição das tarefas de manutenção da ordem. Esse fenômeno é corroborado pelo argumento segundo o qual a utilização das Forças Armadas para a manutenção da ordem não é adequada nem no plano técnico nem no plano da oportunidade. Em primeiro lugar, é preciso assinalar as reticências, constatar a franca repugnância expressa por grande número de membros das Forças Armadas. Comparem-se os propósitos desabusados do herói de Stendhal sobre "la guerra des coups-choux"⁽³⁾ com os sombriamente amargos de Alfred de Vigny ⁽⁴⁾. Essa atitude adquiriu hoje uma certa agudeza e se apóia numa doutrina que considera que é perigoso engajar o Exército em tarefas de manutenção da ordem. Antes de tudo, o objetivo fundamental deste é a segurança externa da nação, e fazê-lo intervir nos problemas internos é desviar uma parte de suas energias de sua missão primacial. Por outro lado, o Exército deseja dispor, em sua tarefa de defesa, do apoio de toda a nação e teme que esse consenso não seja alcançado por sua participação em operações de manutenção da ordem. Essas reticências são singularmente agravadas no caso de um exército de conscrição, como o Exército Francês.

Um outro argumento contra o emprego do Exército se coloca no plano técnico, fazendo valer que as exigências funcionais das tarefas de manutenção da ordem são diferentes daquelas tarefas militares "clássicas", em razão de:

- natureza do adversário; não se trata de inimigos, mas de cidadãos perturbando a ordem pública;
- lugar de ação, que se situa no território nacional, muitas vezes em zonas urbanas;
- fim colimado, que é a supressão da desordem e não a destruição do adversário;
- limites rigorosos, legais e regulamentares, nos quais se inscrevem as operações.

Essa especificidade de manutenção da ordem acarreta, para as forças que a isso estão encarregadas, modalidades de ação e comportamentos diferentes daqueles requisitos exigidos para as operações militares "clássicas", como mostra o quadro comparativo adiante:

(3) Lucien Leuwen é oficial num regimento de lanceiros, engajado na tarefa de manutenção da ordem nos primeiros anos da Monarquia de Julho.

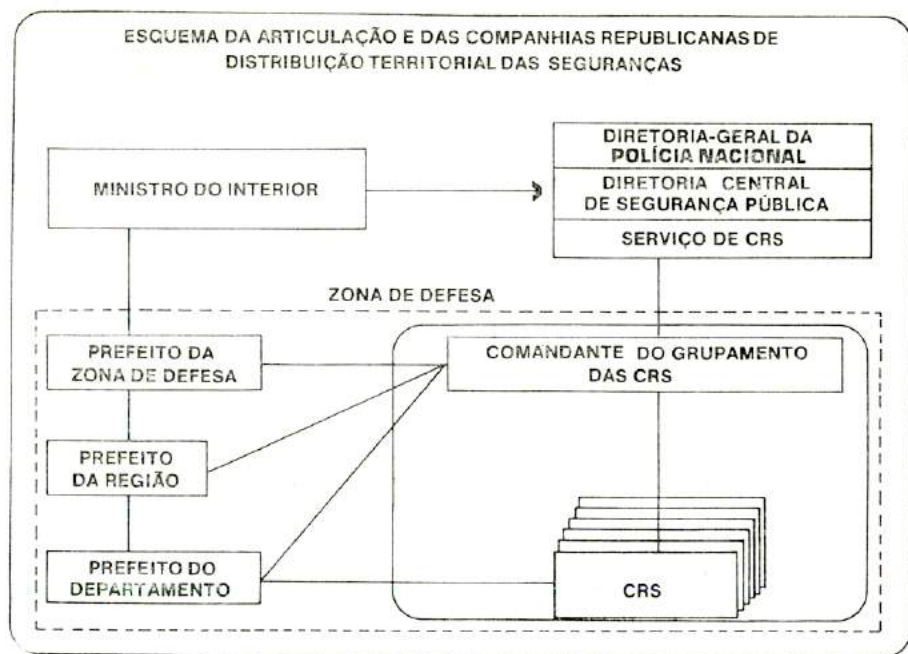
(4) «Servidão e Grandeza Militar», Livro I, capítulo II.

TÁTICA

- Manobra de enquadramento
- Manobra nas retaguardas
- Interdição dos caminhos de retirada
- Dar ao inimigo a impressão de que ele está perdido
- Destruição sistemática:
 - de abrigos
 - de acantonamentos
 - de organizações
 - de bens inimigos
- Liberdade de incursão nos lugares, quaisquer que sejam
- Destruição do inimigo
- Perseguição em caso de retirada
- Busca ao efeito de surpresa
- Obrigação de deixar sempre aos manifestantes a possibilidade de deixar os lugares ocupados
- Não empregar os movimentos “em tenazes” tendentes ao cerco
- Jamais colocar os manifestantes numa situação irremediável para não os levar a gestos de desespero
- Respeito estrito à propriedade
- Inviolabilidade do domicílio
- Dispersão dos manifestantes
- Nada de perseguição
- Ação preventiva e deslocamento ostensivo de forças em numerosos casos

COMPORTAMENTO

- Formações diluídas, arejadas
- Camuflagem
- Iniciativa individual do combatente, imaginação destrutiva
- Uso sistemático e rápido de todas as categorias de armas
- Tiro a priori
- Formações compactas, maciças, cotovelo a cotovelo
- Demonstração de força (mostrar para não a utilizar)
- Nada de iniciativa individual. Ação coletiva no quadro rígido das leis e dos regulamentos.
- Uso excepcional de fogo, estritamente limitado: execução, tipo de arma autorizada.
- Tiro de legítima defesa.



Pondere-se, entretanto, que uma tropa de profissionais exercitados deve ser capaz de utilizar táticas variadas ou de adotar comportamentos diferentes. Essa observação é verificada pela avaliação, feita por Martin Blumenson, dos resultados do emprego da 82.^a Divisão Aerotransportada, quando dos motins de Detroit numa parte da cidade, enquanto que a outra metade era atribuída à guarda nacional de Michigan: "O setor onde os soldados regulares se mostraram voltou rapidamente à calma; a agitação continuou na outra: a diferença de resultado provinha do contraste entre a aparência, a disciplina e a moderação das duas forças. As tropas regulares deram prova de comedimento e muitos tinham experiência de combate. Eles haviam conhecido o batismo de fogo e permaneceram calmos. Seus fuzis não estavam carregados. As guardas nacionais, menos treinadas, estavam nervosas e excitadas.

Na verdade, por conseguinte, esses argumentos de ordem técnica militam sobretudo contra o emprego de forças inexperientes, milícias ou conscritos, e recomendam a utilização de profissionais perfeitamente disciplinados e altamente treinados.

As contradições que acabamos de destacar não se explicam pelo caráter complexo da noção de manutenção da ordem, que encobre realidades

bastante diferentes, se bem que apresentando, uma com relação à outra, pontos de interferência.

Em nossa opinião, é possível propor um modelo que, apesar de grosseiro, possui um certo valor explicativo e que se aplica a diferentes sistemas nacionais.

O modelo proposto é obtido graduando-se de um lado os atentados à segurança interna, e de outro, as reações das forças da ordem, segundo uma escala crescente de gravidade. Empregando-se uma terminologia suscetível de revisão, chega-se à classificação seguinte:

a. A *proteção da ordem pública*, que mistura ao mesmo tempo certos elementos do célebre artigo 97 Código francês de administração comunitária(5) e, em parte, o conceito de proteção pública utilizado pelo Ministério do Interior e que inclui, por exemplo, a proteção de edifícios públicos ou o controle das manifestações pacíficas;

b. A *manutenção da ordem* (stricto sensu), entendendo-se por isso as intervenções por ocasião de manifestações violentas de objetivo não político (greves, movimentos setoriais de camponeses, de comerciantes, etc.) ou político (6 de fevereiro de 1934 ou maio de 1968).

c) A *defesa da ordem ou a restauração da ordem*, no caso de situações muito graves, nas quais as operações de manutenção da ordem tomam o aspecto de uma verdadeira luta antiinsurrecional, cujas características se aproximam daquelas das operações clássicas de guerra.

2. AS FORÇAS DE MANUTENÇÃO DA ORDEM NA FRANÇA

É com referência a esse modelo que se descreverá a situação francesa. De modo particular sempre que se utilizar a noção de "manutenção da ordem", esta se referirá principalmente às situações da segunda categoria acima delimitada. Convém lembrar, entretanto, que, na realidade, as distinções entre as diferentes categorias de situações não são tão nítidas como no modelo e que se pode passar de uma a outra dessas categorias sem mudança sensível.

A essa graduação de situações correspondem diferenças no emprego e na organização das forças públicas encarregadas de lhes fazer face. Diante da primeira categoria de situações, empregam-se habitualmente as forças policiais. As duas outras pedem o emprego de grupamentos humanos e hierarquizados, ou seja, pessoal militar ou militarizado. É assim que se

(5) «A polícia municipal tem por finalidade assegurar: 1.º a boa ordem, a segurança e a salubridade públicas. Compete-lhe notadamente... 2.º o cuidado de reprimir atentados à tranqüilidade pública, rixas e disputas acompanhadas de motins de rua... os ajuntamentos... 3.º a manutenção da boa ordem nos lugares onde se façam grandes reuniões de pessoas.»

explica o recurso ao Exército para a defesa da ordem tanto quanto para a manutenção da ordem (stricto sensu). Neste último caso, duas outras soluções são ainda possíveis:

a. O apelo à milícia, do qual um exemplo nos é dado pela utilização da Guarda Nacional nos Estados Unidos, utilização que hoje parece cada vez mais discutida além-Atlântico;

b. O emprego de forças especializadas, solução sustentada na França ao cabo de uma longa evolução.

* * *

Até 1921, a manutenção da ordem na França combinou as forças encarregadas das tarefas policiais, cotidianas e, em segunda instância, quando aquelas eram ultrapassadas, o Exército de linha.

Durante todo o século XIX, a manutenção da ordem foi principalmente assegurada pela Gendarmeria, instituição francesa completamente original e específica, cujas características convém destacar. Com efeito, recebendo missões civis de polícia, a Gendarmeria pertence às Forças Armadas, das quais ela constitui uma arma, em pé de igualdade com a engenharia ou a artilharia. Quanto às suas missões em matéria de polícia e de manutenção da ordem, estas são claramente determinadas pelos textos que lhe concernem.

Por outro lado, o Exército de linha muitas vezes envolveu-se em operações de manutenção da ordem. Alguns dados mostram a importância desse envolvimento. De 1816 a 1911, no curso da totalidade das operações dirigidas pelas tropas francesas, 4.760 oficiais foram mortos e 11.584 feridos. Nessas cifras descontam-se 284 oficiais mortos e 887 feridos por ocasião de distúrbios internos, manifestações, insurreições e motins. Esse apelo ao Exército de linha, longe de cessar com o advento da III República, tornou-se mais necessário do que nunca, em fins do século XIX e em princípios do século XX, com a multiplicação dos distúrbios sócio-econômicos. Entretanto, tornou-se muito mais delicado com a adoção do serviço militar universal e com a criação de uma força armada composta, a partir de 1889, quase que exclusivamente de conscritos: estes constituem tropas pouco treinadas para esse gênero de operações e que, de outra parte, podiam se revelar pouco seguras, suscetíveis de intervir frouxamente contra concidadãos; era menos para crer que essas tropas pudessem algumas vezes se transformar, em conluio com os mentores dos distúrbios.

Esses temores se concretizaram em 1907, por ocasião dos distúrbios provocados na região do Meio-Dia. Uma crise vinícola provocou uma série de manifestações cada vez mais violentas, que levaram o Governo a fazer intervir o Exército para restabelecer o respeito à legalidade. Mas essa intervenção acarretou motins nos regimentos cujos conscritos eram originários dessa região e, em sua maior parte, filhos dos vinicultores; em um

desses regimentos um terço do efetivo pactuou durante dois dias com os manifestantes.

Esse caso apresentou claramente o problema da utilização de conscritos para operações de manutenção da ordem. Diversos projetos foram então elaborados para a criação de um corpo especializado de profissionais. Entretanto, nenhuma providência sobreveio antes da guerra de 1914. Em compensação, as coisas se modificaram depois dela, de um lado em razão da multiplicação dos distúrbios do pós-guerra imediato (1.800 greves em 1920), e de outro em razão da impossibilidade moral de fazer intervir contra uma parte da população um exército que vinha de simbolizar, durante quatro anos, a unidade nacional. Essa situação acarretou, com a lei de 21 de julho de 1921, a criação da "Guarda Republicana Móvel", corpo de militares de carreira, especializado em operações de manutenção da ordem e anexado à Gendarmeria. O objetivo era, então, para não fazer apelo ao Exército de linha, o de se voltar para a Gendarmeria. Mas, para não se desorganizar a Gendarmeria territorial, criaram-se, ao lado dela, "pelotões prontos a serem acionados ao primeiro sinal".

Aparecendo como complementar da Gendarmeria departamental, desincumbindo-se de missões de manter a ordem, a Guarda Móvel foi rapidamente integrada no conjunto da Gendarmeria Nacional. Os acontecimentos iriam permitir-lhe tirar a prova de sua utilidade. As greves e os movimentos sociais subseqüentes à crise de 1929, os acontecimentos de fevereiro de 1934, os distúrbios sobrevividos entre 1935 e 1939, nas iniciativas com vistas à nacionalização das minas do Norte, foram ocasiões para a Guarda Móvel mostrar sua eficácia, limitando ao mínimo as efusões de sangue. Correlativamente, o Governo favoreceu seu desenvolvimento: os efetivos triplicaram entre 1921 e 1927; em 1934 atingiram 15.000 guardas, depois 21.000 em 1939, e é então previsto o aumento de efetivo para 27.000. Esse desejo de desenvolvimento fez com que, em 1939, existisse uma legião da Guarda Republicana Móvel em cada região militar, assim como em cada um dos territórios da Argélia, Marrocos e Tunísia.

Essa foi a primeira evolução que modificou o sistema francês de manutenção da ordem e parece que a causa essencial dessa evolução foi de ordem estrutural. Com efeito, a partir de 1889, a estrutura orgânica do Exército francês de linha — a de um Exército de conscrição — tornou-se cada vez mais inadequada para operações de manutenção da ordem. É significativo constatar que a adaptação se realizou pelo desenvolvimento de um corpo específico das forças armadas — a Gendarmeria — que, de um lado, sempre participara de tarefas de manutenção da ordem e que, de outro, era exclusivamente composto de profissionais de carreira.

Se o aparecimento da Guarda Republicana Móvel correspondeu a uma evolução lógica, não se dá o mesmo com a segunda transformação, constituída pela criação das Companhias Republicanas de Segurança (CRS) cujas origens parecem mais acidentais: elas estão ligadas à guerra de 1940 e ao período da Ocupação. Com efeito, a Guarda Móvel, considerada forma

militar, foi abrangida pela Convenção do Armistício: seus efetivos foram limitados a 6.000 na zona livre, e ela desapareceu na zona ocupada. O governo de Vichy, assim limitado em suas possibilidades de recorrer aos meios militares para fazer face às perturbações da ordem pública, foi levado, em 1941, a criar uma força civil de manutenção da ordem: os "Grupos Móveis de Reserva" (GMR), força composta de civis mas dotada de uma organização de tipo militar.

Esses GMR não sobreviveram à Libertação e foram dissolvidos no dia 8 de dezembro de 1944. Mas, no mesmo dia, o General De Gaulle assinou um decreto criando as Companhias Republicanas de Segurança no modelo dos GMR, isto é, como uma força civil especializada nas operações de manutenção da ordem. Uma parte do pessoal dos GMR foi então integrada nas CRS, sendo o efetivo restante recrutado entre o pessoal da Resistência.

Pode-se considerar o atual sistema francês, fruto da evolução histórica que acabamos de mostrar, da maneira seguinte: a atribuição cada vez mais exclusiva das operações de manutenção da ordem a corpos especializados, distintos tanto das forças militares de linha como das forças policiais clássicas. Com efeito, se o Exército de linha permanece juridicamente competente para intervir nas tarefas de manutenção da ordem por quanto ser "força de terceira categoria", a evolução acima descrita torna cada vez mais hipotético esse tipo de intervenção, salvo em distúrbios de tipo insurrecional.

Por outro lado, ainda que a Gendarmeria departamental e a polícia urbana possam ser empregadas para operações de manutenção da ordem, esta se torna, de fato, uma utilização cada vez mais excepcional que só se realizará quando falharem as forças especializadas. Em consequência, depois de 1944, existe uma clara dualidade, no plano orgânico, de forças especializadas na manutenção da ordem.

A Gendarmeria Móvel (nova denominação depois de 1954 da guarda móvel) constitui um dos ramos de Gendarmeria Nacional. Está subordinada ao Ministério da Defesa, ligada à Diretoria da Gendarmeria e da Justiça Militar, cujo responsável é um civil, um magistrado. Os gendarmes móveis são militares de carreira e seu estatuto é militar; portanto, não tem direito à greve e nem podem constituir sindicatos. A colocação da Gendarmeria em ação exige da parte da autoridade civil o recurso a um processo especial: a requisição(6).

A Gendarmeria Móvel conta atualmente com 18.320 gendarmes, agrupados, em 125 esquadrões com dispersão geográfica bastante forte. Dispõe de equipamentos individuais adaptados às necessidades modernas

(6) A requisição é o processo pelo qual a autoridade civil pede à autoridade militar a intervenção das forças militares, o que permite um controle da legalidade da decisão da autoridade civil, porque a autoridade militar não é obrigada a assentir senão com uma requisição de acordo com a lei.

de manutenção da ordem (capacete com viseira, escudo, armamento leve, granadas lacrimogêneas etc.). Mas está equipada também com meios mais importantes, dos quais alguns (metralhadoras automáticas leves, carros de combate AMX) são reservados para as missões militares de defesa operacional do território, enquanto que outros (como veículos blindados sobre rodas) podem, em certas ocasiões, serem utilizados para as operações de manutenção da ordem.

As Companhias Republicanas de Segurança constituem um corpo de funcionários civis dependentes da Diretoria-Geral da Polícia Nacional, sob a autoridade do Ministério do Interior. No seio da polícia, o Estado-Maior das CRS forma uma subdiretoria no quadro da Diretoria de Segurança Pública. O pessoal das CRS tem o mesmo estatuto dos outros policiais e, portanto, possui direito de organizar sindicatos mas sem direito à greve. Em princípio, é do Ministro do Interior que depende o emprego das CRS para operações de manutenção da ordem. Entretanto, em casos de urgência, os prefeitos podem fazer intervir as companhias estacionadas em sua circunscrição, mas devem dar informação ao ministro.

Os efetivos das Companhias Republicanas de Segurança são hoje de 15.800 agentes, repartidos em 10 agrupamentos e 60 companhias. O número dessas companhias é menos elevado que o dos esquadrões de Gendarmeria Móvel, e sua dispersão é menos acentuada. O equipamento das CRS é menos importante que o da Gendarmeria Móvel. Se elas dispõem de equipamentos individuais muito completos, adaptados às operações de manutenção da ordem, seu armazenamento está limitado às armas individuais e a dois fuzis-metralhadoras por companhia. Não têm armas nem equipamentos pesados. Entretanto, em certas situações, poderão ver-se dotadas desses armamentos por decreto, como foi o caso durante as operações da Argélia.

A existência dessa dualidade não é logicamente evidente e, periodicamente têm surgido proposições tendentes seja a suprimir a CRS, seja a fundi-las com a Gendarmeria Móvel. Para tal dualismo pode-se dar várias explicações.

A primeira, já mencionada, é de ordem histórica: a criação accidental das GMR-CRS, devidas às contingências da guerra de 1940 e do período de Ocupação; criação que não foi tornada sem efeito devido ao respeito às situações adquiridas, que muitas vezes caracteriza a vida administrativa. A manutenção dessa dualidade pode se explicar também pelo cuidado, de ordem política de limitar os riscos que esse "exército do interior" pode apresentar, em que se constituem as forças especiais de manutenção da ordem. Com efeito, alguns temem que essas forças sejam tentadas a intervir na vida política e constituem uma ameaça "pretoriana" contra as instituições republicanas. Esses temores foram expressos, também, quando da criação da guarda móvel, bem como quando da criação das CRS, e é significativo que, cada vez, se tenha inserido a palavra "republicana" nos títulos das novas formações, como para exorcizar essa ameaça.

A partir dessa perspectiva, e em se referindo ao velho adágio "Divides ut imperes", pode-se pensar que a permanência dessas condições parece a alguns como um meio de neutralizar, como uma garantia suplementar, contra todo risco de uma ventura "pretoriana".

A essas duas explicações pode-se acrescentar uma justificativa técnica a vontade de criar as CRS um escalão intermediário na hierarquia dos meios de intervenção entre a manutenção da ordem pelo recurso a essa primeira categoria de força militar, que constitui a Gendarmeria Móvel. A esse respeito, pode-se notar que a utilização das CRS é talvez um pouco mais flexível que a da Gendarmeria Móvel. De uma parte, os meios das CRS são mais leves; de outra, as CRS são mais fáceis de serem postas em ação, já que basta para isso uma ordem do Ministro do Interior, não sendo necessário recorrer ao processo relativamente complicado da requisição. Em apoio a essa tese pode-se mencionar, depois de incidentes recentes, no curso dos quais choques armados foram registrados, as declarações feitas por certos sindicatos das CRS que consideraram, nesse caso, a necessidade de serem substituídos pelas forças militares. É verdade que outras declarações (especialmente as feitas por M. Cochard, diretor da Gendarmeria, no curso de uma entrevista em 15 de abril de 1975, dada a Yves Mourouse e Dominique Bromberger) afirmam que as tarefas da manutenção da ordem são repartidas igualmente entre as CRS e a Gendarmeria Móvel, sem referência à gravidade das situações consideradas.

Em suma, o sistema francês de manutenção da ordem, fruto da evolução descrita, atribui um papel preponderante a duas forças especializadas, papel que distingue inegavelmente seu estatuto orgânico.

Não se pode, entretanto, encontrar entre elas certos elementos de aproximação que, além de uma perspectiva puramente funcional, permite dar um certo conteúdo ao conceito de "terceira força"?

Não se pode também perguntar se, do seio das duas forças, não estaria surgindo de maneira ainda difusa, uma espécie de nova profissão que teria por especialidade a manutenção da ordem? Se, para retomar os conceitos de Huntington e de Janowitz, não estaria surgindo um processo de "profissionalização"?⁽⁷⁾

Antes de mais nada, a história da Gendarmeria Móvel e das CRS mostra as peculiaridades de suas situações no seio do Exército e no seio da Polícia, aos quais essas duas forças estão em princípio vinculadas. Parece que se poderia afirmar que seu desenvolvimento se faz e se processa em conseqüência de uma espécie de duplo recalçamento das tarefas de manutenção de ordem pelas forças militares de linha e pelas forças policiais clássicas, duplo recalçamento que tende, por sua vez, a reforçar sua individualidade respectiva no seio do Exército e da Polícia e a aproximá-las.

(7) Cf. Samuel P. Huntington «The Soldier and the State». Nova York. 1975; Morris Janowitz «The Professional Soldier», 1860; Bengt Abrahamsson «Military Professionalization and Political Power». Sage, 1972.

Esse recalçamento se apóia tanto em exigências funcionais como em considerações psicológicas de oportunidade.

No plano funcional, como já foi visto, o comportamento exigido nas operações de manutenção da ordem se diferencia daquele que é necessário às operações militares. Pode-se assinalar que a manutenção da ordem não deixa de apresentar analogias com a manutenção da paz internacional.⁽⁸⁾ Nos dois casos, não se trata de destruir o adversário, mas de impedir o prosseguimento de distúrbios e de desordens limitando o mais possível o recurso à força. Uma tal postura, que parece concretizar o célebre conceito de "Constabulary Force"⁽⁹⁾ desenvolvido por Janowitz, não poderá ser obtida senão por tropas experimentadas e perfeitamente obedientes a seus chefes. É isso o que explica a peculiaridade da Gendarmeria Móvel, ramo da Gendarmeria Nacional cujo pessoal é constituído de militares de carreira e cuja reputação de disciplina já está consolidada. Portanto, a manutenção da ordem supõe uma capacidade de manobra e uma organização de tipo militar, como mostram as estruturas especiais⁽¹⁰⁾ colocadas em ação quando se utiliza a polícia urbana ou a gendarmeria departamental para as operações de manutenção da ordem. É por isso que as CRS têm, no seio da polícia, uma estrutura organizacional particular, que as aproxima das estruturas militares e diferem sensivelmente da organização de outras unidades de polícia. Essa especificidade estrutural encontra sua justificação por exemplo nas dificuldades que a polícia britânica encontrou nos distúrbios urbanos de Notting Hill (30 de agosto de 1976), no decurso dos quais trezentos policiais foram feridos depois de terem sido obrigados a utilizar tampas de latas de lixo à guisa de escudos improvisados.

MISSÕES	Policiais Urbanas	Polícia Municipal Prefeitura de Polícia	C.R.S.
Manutenção da ordem e da segurança do Estado	0,9%	4,3%	26%
Ação contra a delinquência	22,6%	3,6%	1%
Proteção pública	44,3%	61,5%	36%
Outras missões	8,4%	2,8%	8%
Estado-Maior, formação e apoio	23,8%	27,8%	29%

(8) Cf. Georges Vilalta «Les Casques Bleus — Une Nouvelle Fonction pour les Armées Nationales» Cahiers de la Fondation pour les «Etudes de Defense Nationali», 1977.

(9) N. do T. — Força de Polícia.

(10) Dessa maneira foram criadas, para esse objetivo, na polícia urbana, as Companhias de Intervenção da polícia urbana ou reagrupamentos dos efetivos da gendarmeria departamental em PGR (Pelotão de Gendarmeria de Reserva Ministerial). Cumpre notar que essa utilização da gendarmeria departamental é rara e parece que se tornará ainda mais rara depois de alguns anos, com a integração de conscritos que podem fazer seu serviço militar na gendarmeria departamental.

No plano psicológico há que se lembrar a repugnância dos integrantes do Exército de linha com relação a operações de manutenção da ordem e, "paralelamente", se assinala a preocupação dos policiais responsáveis "clássicos" de "não sujar as mãos" nas ações "repressivas" e de não comprometer sua imagem e seus relacionamentos com a população.

Cumprir notar entretanto, ao contrário, que certos responsáveis pela segurança pública são, por vezes, mais reticentes no que concerne ao apelo a forças especializadas, observando que estas conhecem mal o terreno sobre o qual vão ter de manobrar⁽¹¹⁾ e que, de outra parte, suas intervenções, sendo localizadas e limitadas no tempo, tais forças tendem a não se preocupar com as conseqüências a longo prazo de sua ação. Por fim, alguns consideram que o desenvolvimento dessas forças especializadas desvia os recursos destinados à polícia urbana e constitui uma forma de desperdício.

Mas a convergência entre a Gendarmeria Móvel e as CRS não tem apenas um conteúdo negativo. Resultado do duplo recalçamento já assinalado, ela é talvez também, o produto de uma tendência ao aparecimento de uma profissão nova. É preciso, portanto, pesquisar, em que medida as forças francesas especializadas na manutenção da ordem se encontram engajadas na linha da "profissionalização". Num estudo recente⁽¹²⁾, o sociólogo Charles Moskos lançou-se a uma tentativa análoga a propósito das forças de manutenção da paz internacional, com a ajuda de um certo número de critérios: em inglês "expertise", "certification", "code of ethics", "expression of authority". Levando em conta a validade heurística confirmada dessa pesquisa, levá-la-emos em conta.

As Forças de Manutenção da Ordem na França

O primeiro critério é o da função e das competências. Uma "profissão" tem tendência a se constituir logo que corresponda a uma função específica, pondo em ação técnicas específicas. No caso que estudamos, essa especificidade é bem pouco contestável. É evidente com relação à função militar tradicional, quando vista de um prisma mais alto. Do mesmo modo, existe uma especificidade de tarefas de manutenção da ordem a partir de um certo nível com relação às tarefas cotidianas da polícia. O fenômeno do "duplo recalçamento" já evocado ilustra bastante claramente a existência e a consciência dessa especificidade.

Se a especificidade funcional dessas corporações é incontestável, é preciso entretanto esclarecer um pouco essa afirmação, observando que se essas duas corporações são dedicadas com prioridade às missões de manutenção da ordem, essa vocação não é exclusiva, porque elas são também

(11) Sobre a importância do conhecimento do «terreno» para a manutenção da ordem, ver Maurice Grimaud «En Mai Fais Ce Qu'il de Plait», Paris, 1977.

(12) «Peacekeeping: the Quest for Professionalism», relatório apresentado na Conferência do Research Committee on Armed Forces and Society (Copenhague, 1976).

conduzidas a colaborar com missões do Exército (defesa operacional do território) ou com missões da Gendarmeria departamental e da Polícia urbana, por exemplo, em matéria de polícia de circulação rodoviária.⁽¹³⁾

O segundo critério é o da formação: Há "profissão" quando o exercício desta supõe um saber ou uma habilidade e quando o acesso a isso supõe a aquisição dessa competência no curso de um período de formação. Essa formação específica existe; entretanto, o fenômeno é mais nítido nas CRS que na Gendarmeria Móvel. Na Gendarmeria, a formação para as tarefas de manutenção da ordem não é senão um dos elementos da formação inicial dos gendarmes e dos oficiais de gendarmeria, completada por um aprendizado "em grupo" no seio das unidades de Gendarmeria Móvel. Não existe, pois formação específica na Gendarmeria Móvel. Nas CRS, em troca, os guardas são objeto de uma formação específica nas CRS durante seis meses, nos centros regionais de instrução. Quanto aos oficiais das CRS depois de terem partilhado durante um ano a formação dos oficiais da Polícia uniformizada, eles se beneficiam de uma formação complementar de seis a doze meses no quadro de uma escola própria das CRS. Por fim, nos dois corpos, um sistema de "brevets" consagra a competência e o aperfeiçoamento dos "graduados" (equivalentes aos que representam os suboficiais no exército).

Assim sendo, pode-se tentar, ao encontro dessa idéia de especificação do pessoal, buscar argumentos na osmose que existe entre o pessoal da Gendarmeria Móvel e da Gendarmeria Departamental de uma parte e, de outra, entre as CRS e a Polícia uniformizada. Com efeito, o argumento não é totalmente convincente. De fato, se é verdade que os gendarmes e os oficiais da gendarmeira fazem apenas uma passagem no seio da Gendarmeria Móvel (ainda que essa passagem possa durar de seis a oito anos para os gendarmes), esta dispõe entretanto de um arcabouço permanente composto pelos "graduados", cuja carreira se desenrola, em princípio, na Gendarmeria Móvel. O papel desses "graduados" é considerável, tanto pelo trabalho de formação que lhes é próprio junto aos gendarmes, como pela colaboração que eles dão aos oficiais. Do mesmo modo, nas CRS, se o princípio é o da possibilidade de passagem no corpo de polícia urbana, esse fenômeno é praticamente inexistente para os oficiais, e é relativamente reduzido para os guardas, e deverá se amenizar ainda nos próximos anos. Existe, por conseguinte, na prática uma especialização bastante nítida do pessoal.

O terceiro critério da "profissionalização" é o da "ética" ou dos "valores". Existe "profissão" sempre que seus membros se referem a um certo número de valores comuns e específicos. Aqui ainda esses valores comuns e específicos existem e estão em relação principalmente com as condições nas quais se exercem funções e com aquela que constitui o traço

(13) A distribuição do tempo na segurança pública, tal como foi fornecido em 1975 pelo Serviço de Informação e de relações públicas do Ministério do Interior.

característico dessas funções, a saber, o emprego mínimo da força. Isso acarreta a formulação de um código ético que privilegia valores como o domínio de si, a disciplina, o respeito à legalidade. Tome-se como testemunha, por exemplo, o juramento dos gendarmes quando entram em função: "juro obedecer a meus chefes em tudo que concerne ao serviço para o qual fui chamado, no exercício de minhas funções, de não fazer uso da força que me é confiada, senão para manutenção da ordem e a execução das leis". O regulamento interno das CRS reflete a mesma inspiração, insistindo na disciplina "que deve responder ao mesmo tempo às exigências da profissão e às necessidades da vida em comunidade" e que deve "se aplicar de conformidade com a lei e com os regulamentos... de modo a... reservar sua ação (das CRS) ao serviço exclusivo da República".

O quarto critério, ao qual Moskos se refere, é constituído pelo desenvolvimento de influência, da autoridade, da importância do corpo considerado. A apreciação aqui é mais delicada que para os critérios precedentes. Parece, entretanto, que o desenvolvimento da violência, de um modo bastante geral constatado nas sociedades modernas, atua no sentido de um reforço da importância dessas forças. E, correlativamente, parece existir uma crença de sua influência no seio do sistema militar e do sistema policial. Assim é que, há muitos anos, um certo número de aspirantes saídos da Escola de Saint-Cyr optou por servir na Gendarmeria. Pode-se também interpretar nesse sentido a reivindicação dos oficiais das CRS de serem reconhecidos na qualidade de oficiais da polícia judiciária.

Enfim, a esses critérios utilizados por Moskos, pode-se incluir um quinto ao qual se referem outros autores, o do "espírito do corpo" ("corporateness"). Segundo esse ponto de vista, é certo que a Gendarmeria Móvel e a CRS são cada qual muito conscientes da especificidade de suas respectivas corporações. Entretanto esse espírito de corporação é mais acentuado nas CRS que na Gendarmeira Móvel, que conserva o sentimento de sua vinculação à Gendarmeria. Portanto, pode-se interrogar sobre a existência de uma comunidade de sentimentos e de aspirações entre os membros dessas duas forças. A situação sobre esse ponto é mais ambígua. De uma parte, existe entre a Gendarmeria Móvel e as CRS uma rivalidade e, até certo ponto, inveja. Mas, de outro lado, o fato de exercerem funções análogas, de estarem submetidas a sujeições análogas (disponibilidade, mobilidade, etc.) tende a fazer nascer entre os gendarmes móveis e os membros das CRS o sentimento de interesses comuns, e não é raro ver os gendarmes móveis levarem em conta as reivindicações expressas pelos sindicatos das CRS.

A análise acima descrita permite explicar a evolução do sistema francês de manutenção da ordem.

Apagando-se a diferenciação orgânica que existe entre a Gendarmeria Móvel e as Companhias Republicanas de Segurança, ela dá um conteúdo positivo ao conceito de "terceira força".

Ela pode ao menos servir de quadro de previsão para a evolução ulterior sobre a qual não se pode formular senão hipóteses: se o dualismo dos corpos especializados na manutenção da ordem não parece destinado a desaparecer, sua similaridade parece continuar crescendo. Mas, o sentido dessa reaproximação é difícil de precisar, porque é função de duas variáveis, talvez contraditórias, cuja previsão é conjectural: tendência à "civilização" do sistema militar, gravidade crescente dos problemas de manutenção da ordem.

Artigo publicado na Revista Unidade n.º 1 da PM gaúcha, transcrito da Revista «Défense Nationale», França, julho de 1977.