

---

## Forças Armadas e militarização da segurança pública no Brasil: o caso do Morro da Providência<sup>1</sup>

### Armed Forces and militarization of the public security in Brazil: the case of the Morro da Providência

*Armando Albuquerque<sup>2</sup>*

Professor Titular do Departamento de Ciências Jurídicas do UNIPÊ, João Pessoa-PB, Brasil.

E-mail: [armandoalbuquerque@yahoo.com.br](mailto:armandoalbuquerque@yahoo.com.br)

---

#### 1. Introdução

Este artigo tem por escopo examinar como o uso das Forças Armadas nas missões de garantia da lei e da ordem repercute na militarização da segurança pública, na violação de direitos humanos, na baixa qualidade da democracia e, por fim, na não consolidação de um regime democrático no Brasil.

**RESUMO:** Após 26 anos do final do regime militar e 23 anos da promulgação da atual Constituição, a democracia brasileira permanece não consolidada. Entre outros importantes fatores que contribuem para este *status quo* se encontram as diversas prerrogativas militares preservadas constitucionalmente na Nova República. Uma delas é a militarização da segurança pública. Neste sentido, o uso das Forças Armadas nas missões de manutenção da lei e da ordem tem reforçado tal militarização. Um dos seus principais desdobramentos tem sido a sistemática violação de direitos humanos. O caso do Morro da Providência corrobora empiricamente esta ideia. Tal violação, por sua vez, tem contribuído fortemente para a baixa qualidade da democracia brasileira e se tornado um obstáculo para a consolidação de um regime efetivamente democrático.

**Palavras-Chaves:** Militarização da Segurança Pública; Direitos Humanos; Democracia.

---

<sup>1</sup> Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB e aos colegas editores da **Prima Facie** pelo convite para a organização do presente número juntamente com o colega Ernesto Pimentel Filho, versando sobre **Violência e Segurança Pública**.

<sup>2</sup> Armando Albuquerque é doutor em Ciência Política pela UFPE e como pesquisador coordena o GP Instituições da Democracia, do Estado de Direito e da Cidadania no Brasil e na América Latina, NDIHR/UFPB.

Para isso, este trabalho se reportará a um entre tantos outros episódios emblemáticos: a Ação Subsidiária do Exército no Morro da Providência.

Uma das questões centrais das novas democracias, após a *terceira onda* de democratização em escala mundial (Huntington, 1991), diz respeito a sua consolidação. A noção de transição democrática implica na passagem de diferentes regimes políticos<sup>3</sup> para regimes democráticos. Este processo, de maneira geral, demanda três momentos distintos: o primeiro é a *liberalização*, que consiste na remoção de instituições autoritárias do antigo regime; o segundo é a *transição*, que concerne à passagem do antigo para o novo regime; finalmente, o terceiro, a *consolidação*, que diz respeito ao processo de instauração de instituições democráticas sólidas e perenes. Assim, boa parte dos países que conseguiram realizar as duas primeiras etapas do processo de democratização teve diversos obstáculos na terceira que os impediram de consolidar suas democracias. Entre estes países se encontra o Brasil.

Após sair do mais longo período autoritário da sua história, o regime militar instaurado em 1964, uma nova ordem política foi instaurada em 1985 no Brasil, a Nova República. Em 1988, a *Constituição Cidadã* é promulgada e com ela tem início um novo período da história política brasileira. Neste novo cenário, as autoridades civis eleitas voltaram a ser, por excelência, os principais atores políticos.

No entanto, ao se retirarem do governo, os militares trataram de assegurar para si prerrogativas que mantiveram boa parte do poder e da reserva de domínio que possuíam no antigo regime, tanto em áreas militares, quanto em áreas eminentemente civis que, a rigor, deveriam estar sob efetivo controle das autoridades eleitas. Não foi o que aconteceu, pois o modo pelo qual a transição política foi negociada permitiu que as Forças Armadas preservassem altas

---

<sup>3</sup> Linz e Stepan (1996) elencam quatro tipos de regimes não democráticos: o autoritarismo, o totalitarismo, o pós-totalitarismo e o sultanismo.

prerrogativas. Uma delas foi a missão constitucional da manutenção da lei e da ordem. Quais as repercussões desta prerrogativa para a segurança pública, para os direitos humanos, para a qualidade da democracia e, finalmente, para a consolidação de um regime democrático no Brasil? Esta é questão central deste artigo.

Num esforço para tentar respondê-la, assume-se aqui o seguinte argumento: a preservação de prerrogativas constitucionais militares tais como o uso das Forças Armadas, em missões de garantia da lei e da ordem, reforça a militarização da segurança pública, concorre seriamente para as violações de direitos humanos, propicia uma baixa qualidade da democracia e contribui fortemente para a não consolidação de um *regime democrático*. As premissas que fundamentam este argumento são as seguintes: a) em uma sociedade democrática, as missões das Forças Armadas e da polícia são nitidamente diferenciadas: as primeiras lidam com a defesa da soberania do Estado enfrentando um inimigo externo que deve ser destruído; a segunda, ao contrário, deve cuidar da segurança interna do Estado tentando resolver conflitos de natureza social; b) tais distinções estão claramente dispostas no texto constitucional; c) finalmente, quando as Forças Armadas preservam, entre outras prerrogativas, a manutenção da lei e da ordem, ocorre uma inexorável institucionalização da militarização na esfera da segurança pública.

Assim, um elemento importante para evitar tal militarização concerne ao papel constitucional das Forças Armadas, que estabelece de maneira peremptória a sua missão. Constituições democráticas atribuem aos militares a defesa externa como missão precípua, o que concorre para a definição de um ambiente de ameaça externa. Defender o Estado dos seus eventuais inimigos externos é a principal prerrogativa das Forças Armadas em uma democracia.

No Brasil, diversamente, a Constituição de 1988, a exemplo daquelas que a antecederam, atribui como missão essencial das Forças Armadas, a defesa da

Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Desde logo, é possível perceber que o ambiente de ameaça e a missão dos militares brasileiros permanecem sendo eminentemente internos. Das suas prerrogativas constitucionais apenas uma está voltada para a defesa externa: a defesa da Pátria. Mas, como afirma Desh (1996), o melhor modo de verificar qual é a efetiva missão dos militares é examinar a sua doutrina de segurança. Assim, basta que se verifique esta doutrina, formalizada através das diversas leis e decretos-lei sobre a segurança nacional para não restar dúvidas que o ambiente de ameaça e a missão dos militares brasileiros são prioritariamente internos. Mais que isso, pode-se afirmar que a sua principal missão após a redemocratização permanece sendo de *jure et facto* interna.

Como explicar esta situação paradoxal? Ocorre que, em alguns processos de transição, as novas instituições políticas permanecem convivendo com instituições autoritárias do regime anterior. São os chamados *legados autoritários*. Neste caso, os regimes políticos ocupam uma *gray zone* (Ottaway, 2003), onde instituições políticas democráticas coexistem com instituições políticas autoritárias. São regimes híbridos, nem democráticos, nem autoritários. Entre outras denominações, podem ser chamados de semidemocráticos ou semiautoritários (Albuquerque, 2009).

A abordagem teórica deste artigo é de cunho histórico-institucional. Para efeito de análise, embora os exemplos sejam muitos, será utilizado o caso da ação das Forças Armadas no cumprimento de sua missão de manutenção da lei e da ordem ocorrida em 2008, no Morro da Providência, localizado na cidade do Rio de Janeiro.

Por fim, este trabalho está subdividido em três sessões. A primeira versará sobre as prerrogativas constitucionais das Forças Armadas e as relações civil-militares após a redemocratização. A segunda tratará das missões militares para

manutenção da lei e da ordem no Brasil, focalizando particularmente, o caso do Morro da Providência. Finalmente, a terceira sessão abordará as repercussões da transição política brasileira e da militarização da segurança pública como um legado autoritário nas violações de direitos humanos e nos óbices para a consolidação de um regime democrático.

## **2. Prerrogativas constitucionais das forças armadas e relações civil-militares**

Esta primeira sessão tratará do papel constitucional das Forças Armadas e das relações civil-militares na Nova República. Nas democracias consolidadas, as competências constitucionais da polícia e das Forças Armadas são nitidamente diferenciadas. A primeira deve cuidar da segurança interna do Estado tentando resolver conflitos de natureza social. Ao contrário, as Forças Armadas lidam com a defesa da soberania do Estado, protegendo-o dos seus inimigos externos.

Neste sentido, um elemento importante concerne ao papel constitucional das Forças Armadas, que estabelece de maneira peremptória a sua missão. Constituições democráticas atribuem aos militares a defesa externa como missão precípua, o que decorre de uma definição de um ambiente de ameaça externa. Defender o Estado dos seus eventuais inimigos externos é a principal prerrogativa das Forças Armadas em uma democracia.

Por contraste, quando os militares têm como uma das suas prerrogativas essenciais assegurar os poderes constituídos e a manutenção da lei e da ordem, o ambiente de ameaça passa a ser interno e, por via de consequência, suas missões passam a ser prioritariamente aquelas que deveriam ser atribuições das polícias. Esta situação compromete não apenas a segurança pública, mas também a própria consolidação da democracia, pois como afirma Easton (2008: 28) “[...] a intervenção militar na segurança interna tem resultado tradicionalmente em autoritarismo”.

Para Desch (1996 e 1999), a missão das Forças Armadas pode ser identificada pela sua doutrina de segurança. A legislação brasileira, sobre segurança nacional, sempre privilegiou a defesa do Estado face às ameaças internas. Há um inimigo interno que deve ser combatido em nome da segurança do Estado. Desde a Lei Nº 38, de 4 de abril de 1935 até a atual Lei de Segurança de Nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, a doutrina de segurança brasileira tem privilegiado “as ameaças e os inimigos internos”.

Embora a Constituição de 1988 estabeleça, no seu artigo 144, que os órgãos responsáveis pela segurança pública são a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, o seu Art. 142 contempla a participação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem** (grifo do autor).

Assim, esta possibilidade da presença das Forças Armadas, na área da segurança pública através das missões de garantia da lei e da ordem, contribui fortemente para a militarização da segurança pública. Por militarização da segurança pública se entende “[...] o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividade de natureza civil, entre elas a segurança pública” (Cerqueira, 1998). Os desdobramentos desta militarização se constituem em grave problema, tanto no que tange à violação de direitos humanos, quanto no que concerne a consolidação de um regime democrático.

Para Zaverucha (2008), alguns fatores concorrem para a manutenção do Exército brasileiro como responsável pela missão de propiciar a segurança pública. Entre eles, se encontram: a demanda da sociedade civil no sentido de que o governo tome medidas rigorosas face às altas taxas de violência urbana e rural; a baixa credibilidade da população no aparato policial (principalmente das polícias civil e militar), desejando a presença das Forças Armadas nas atividades de segurança pública; e, finalmente, sob o argumento de que a gravidade da situação se tornou objeto de segurança nacional, o Exército criou a doutrina de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que é uma releitura da doutrina de segurança nacional utilizada amplamente no período do regime militar<sup>4</sup>.

Ainda segundo Zaverucha (2008 e 2008b), civis e militares, durante a transição, fizeram um pacto informal no qual o retorno à democracia eleitoral teve como moeda de troca, a manutenção de enclaves autoritários dentro do aparato estatal. Assim, a instauração de uma democracia eleitoral se deveu à preservação de um determinado grau de autonomia dos militares. Este equilíbrio institucional é desejável por civis e militares e somente poderia ser alterado a partir de incentivos exógenos, a exemplo de ações de nações rivais; ou endógenos, derivados de considerações de mudanças domésticas. Em outras palavras, o processo de transição de um regime militar, para uma democracia eleitoral no Brasil, manteve inconcluso o controle civil democrático sobre os militares.

Existem muitas dimensões do problema relativo ao controle civil sobre os militares. No entanto aqui, ele será brevemente tratado a partir de duas dimensões: a das prerrogativas militares e a do grau de contestação dos mesmos em relação ao novo regime (Stepan 1998; Zaverucha 2000). Assim, tal modelo propõe a investigação das relações civil-militares como uma função de duas variáveis: o grau das prerrogativas militares e o grau de contestação militar às ordens civis. O

---

<sup>4</sup> A Lei de Segurança Nacional data de 1983, ou seja, promulgada sob a égide do governo militar. Mais que isto, ela ainda se encontra em pleno vigor. A Lei Complementar N°. 97 de 9 de junho de 1999 estabelece as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

controle civil dar-se-á unicamente quando o grau das prerrogativas e das contestações militares forem baixos.

Assume-se, para fins desta análise, o argumento de que após o regime militar, as prerrogativas das Forças Armadas permaneceram altas em várias esferas enquanto o nível de contestação se manteve baixo.

Assim, por um lado, o papel que os militares cumpriram na transição política, na Constituição de 1988, na ingerência junto ao chefe do poder Executivo, na ocupação dos ministérios nos primeiros governos da Nova República, no setor da defesa, no setor de Inteligência, no sistema legal, no processo de anistia e, evidentemente, na segurança pública, configura claramente as suas altas prerrogativas.

Por outro lado, é possível observar que não ocorreram contestações militares graves (motins, insurreições, golpes, etc.) capazes de gerar crises e com elas, mudanças institucionais relevantes. No entanto, não se instaurou um controle civil. É possível verificar, a partir de algumas das principais contestações das Forças Armadas na Nova República, a manutenção da inexistência deste controle. Os eventos, entre outros, são os seguintes: o controle exercido pelos militares no processo de transição política para a democracia; a questionável posse de Sarney na presidência da República; a influência dos militares na Constituição de 1988; as diversas crises militares no governo Collor; a crise dos controladores de voos, a crise da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol; a crise da abertura dos arquivos da ditadura; a crise da proposição de punição para àqueles que cometeram crimes de lesa-humanidade durante o regime militar; e, finalmente, a crise acerca da revisão da Lei de Anistia e da criação da Comissão Nacional da Verdade.

Desta forma, considerando as relações civil-militares a partir da seguinte matriz  $2 \times 2$ , onde as variáveis prerrogativas e contestações militares terão as seguintes combinações possíveis:

**Relações civil-militares**

Prerrogativas

	Alta	Baixa
Alta	$y$	$z$
Baixa	$x$	$w$

Contestações

1º)  $y$ , onde o grau de contestações ao controle civil é alto e as prerrogativas militares também são altas, o que seria insustentável para as lideranças civis; 2º)  $z$ , onde o grau de contestações é alto e as prerrogativas são baixas, o que não é factível para os militares; 3º)  $w$ , onde o baixo grau de contestações e as baixas prerrogativas conduzem ao controle civil democrático sobre os militares; e, finalmente, 4º)  $x$ , onde o baixo grau de contestações e as altas prerrogativas levam a acomodação civil desigual.

Normativamente, a situação desejável das relações civil-militares é aquela na qual as forças castrenses se encontram sob o controle civil democrático. A única combinação que reflete esta posição é aquela em que os militares possuem baixas prerrogativas e baixa contestação ( $w$  na matriz). Assim, prerrogativas baixas e contestação baixa produzem boas relações civil-militares e controle civil democrático. Portanto, uma boa relação entre civis e militares é aquela na qual as Forças Armadas se encontram incondicionalmente submetidas às autoridades civis.

Porém, não é o que acontece no Brasil. Ao invés disso, as relações civil-militares apresentam padrões diferentes daquele do qual resulta o estabelecimento do controle civil. Na Nova República, tais relações se configuram como sendo

constituídas por um alto grau de prerrogativas e baixo grau de contestação. Esta combinação, da qual resulta um alto grau e abrangência das prerrogativas e do baixo nível de contestação dos militares, tem por desdobramento uma situação de *acomodação civil desigual* ( $x$  na matriz). Portanto, esta combinação não propicia o controle civil democrático sobre os militares.

Ao contrário, ela evidencia um baixo grau de contestações organizadas dos militares às autoridades civis e, conseqüentemente, um baixo nível de crise institucional. Assim, os fatos que tais contestações geraram em termos de indisciplina militar em relação aos governos civis, a exemplo da queda de ministro da Defesa (Waldir Pires, substituído por Nelson Jobim), manifestos e manifestações com a presença de militares da ativa nos diversos clubes das Forças Armadas, etc., denotam a ausência de um pleno controle civil democrático sobre os militares.

Portanto, o preço da transição foi o alto grau de autonomia das Forças Armadas em face do poder civil. Afirma-se, mais uma vez, que isto não significa um alto poder de contestação castrense. Ao contrário, o alto grau das prerrogativas propicia o baixo nível de contestação àquele poder. Com este equilíbrio institucional, qual seja, *a acomodação civil desigual*, as Forças Armadas se mantêm incólumes a um controle civil efetivo.

Por fim, retomando as prerrogativas constitucionais no âmbito da segurança pública, pode-se afirmar que, em casos que denotem os mais diversos tipos de ameaças internas, o aparato coercitivo do Estado, incluindo as Forças Armadas, pode ser constitucionalmente acionado, para o cumprimento da sua missão de garantir a lei e a ordem. Destarte, embora tenha ocorrido uma democratização das instituições político-eleitorais, os militares preservaram uma larga reserva de domínio, particularmente na esfera das instituições coercitivas.

### 3. Missões de garantia da lei e da ordem: o caso do Morro da Providência

No período da Nova República foram diversas as missões de garantia da lei e da ordem. Aqui, algumas delas serão apenas mencionadas. No entanto, para efeito de análise, foi escolhida a missão de manutenção da lei e da ordem realizada pelo Exército no Morro da Providência.

A permanência das Forças Armadas em missões internas se deve, em larga medida, aos receios não só das elites militares, mas também das civis, das ameaças advindas dos movimentos e organizações que possuem orientação radical de esquerda que pretensamente poderiam vislumbrar a instalação de um governo fundado em ideias marxistas, leninistas e maoístas, em particular, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Assim, o papel constitucional das Forças Armadas, a Lei de Segurança Nacional e a doutrina da garantia da lei e da ordem (GLO) servem de *hedge* para estas elites e, por conseguinte, para a manutenção do seu *status quo*.

Dessa forma, a atuação dos militares na segurança interna, devidamente contemplada na Constituição de 1988, foi mantida em diversos episódios após a transição do regime. A primeira delas ocorreu, em Volta Redonda/RJ, apenas quatro dias após a promulgação da Carta Magna, quando a greve dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi decretada ilegal. Com os poderes delegados pelo artigo 142 da Constituição, o Judiciário pediu a intervenção das Forças Armadas para conter a greve e restabelecer a lei e a ordem. O que resultou desta intervenção militar foi, entre outras coisas, a morte de três trabalhadores desarmados que exerciam o direito de greve contemplado no Art. 9 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Inúmeras outras operações, para garantia da lei e da ordem, foram realizadas pelas Forças Armadas: a defesa de uma fazenda da família do ex-

---

<sup>5</sup> Sobre “o caso Volta Redonda” ver Zaverucha (1994).

presidente FHC invadida pelo MST; a escolta de caminhões pipa para algumas cidades do Nordeste no período de seca; a distribuição de *kits* básicos de alimentos; o programa de erradicação da febre aftosa; a manutenção da lei e da ordem em razão de greves da polícia civil ou militar; a proteção da 11ª UNCTAD<sup>6</sup> ocorrida em São Paulo; a garantir da segurança no carnaval do Rio de Janeiro; o apoio a luta contra o crime organizado ou fazer a pacificação em áreas de conflitos agrários; a proteção do Papa João Paulo II; a proteção da conferência de cúpula do Mercosul em Ouro Preto; a homologação da reserva indígena Raposa Serra do Sol em Roraima, entre outras. No entanto, foi num episódio ocorrido no Morro da Providência (Rio de Janeiro), no ano de 2008, que fez retornar, com efervescência, a discussão do uso das Forças Armadas em missões de garantia da lei e da ordem (Ferreira, 2008).

Eis o fato sumariamente. Em dezembro de 2007, o Exército ocupou o Morro da Providência para dar proteção aos trabalhadores do Projeto Cimento Social, cujo objetivo era a revitalização de moradias. No dia 14 de junho de 2008, três jovens<sup>7</sup> daquela comunidade foram detidos pelos militares, após um suposto desacato. Foram levados a um oficial que mandou liberá-los. De acordo com a polícia civil, o tenente Vinícius Ghidetti de Moraes Andrade, ao invés de seguir a ordem que lhe fora dada, preferiu, juntamente com dez outros militares, entregar os jovens aos traficantes do morro da Mineira. No dia seguinte, os corpos dos jovens foram encontrados no lixão de Gramacho, município de Duque de Caxias/RJ (Folha de São Paulo, 16.06.2008).

A reação da comunidade local foi imediata: queria que o Exército desocupasse o local e a punição dos militares. A reação do Ministério da Defesa e do comandante do Exército também foi rápida. Para o ministro da Defesa, Nelson

---

<sup>6</sup> United Nations Conference on Trade and Development

<sup>7</sup> David Wilson Florência da Silva, 24 anos, Wellington Gonzaga Costa, 19 anos, e Marcos Paulo da Silva, 17 anos.

Jobim, caso as acusações fossem comprovadas, os militares seriam processados, como coautores dos crimes. Mas, alertou a população para que um caso isolado não fosse confundido com as ações da Força, e citou a atuação da mesma no Haiti, como um bom exemplo. Para o General Enzo Peri, a atitude dos militares seria tratada de forma exemplar. Duas notas a imprensa do Centro de Comunicação Social do Exército foram publicadas nos dias 16 e 17 daquele mês. Na primeira, o Exército reafirma que a sua presença, no Morro da Providência, constitui uma *Ação Subsidiária*<sup>8</sup> àquela comunidade e que a mesma faz parte das diversas missões constitucionalmente atribuída ao Exército brasileiro. Tal *Ação* teria como base um acordo firmado entre os ministérios das Cidades e da Defesa. Em seguida, repudia o desvio de conduta de alguns dos seus integrantes e afirma que o Comando militar do Leste determinou a imediata instauração de Inquérito Policial Militar. A nota finaliza afirmando o compromisso do Exército com os superiores interesses e as aspirações da sociedade brasileira (MSG Nr 040 Info/Pub, de 16 de junho de 2008). O teor da segunda Nota reafirma, em grande parte, os termos da primeira e nega peremptoriamente a atuação da Força naquela localidade com qualquer ação de cunho político-eleitoral (MSG Nr 040 Info/Pub, de 17 de junho de 2008). O ministro Jobim também atribui o caso a um desvio de conduta de alguns membros da corporação. Não é o que pensa Zaverucha (2008c), que denuncia o fato do ministro da Defesa tentar transformar um problema de ordem institucional em um caso de desvio de conduta. Denuncia, ainda, a utilização partidária do Exército pelo governo federal com a conivência do governo do estado do Rio de Janeiro.

Nenhuma dessas reações, tanto do governo através do Ministério da Defesa, quanto do comandante do Exército, demoveu a população local de exigir a saída

---

<sup>8</sup> Ação ou atividade, executada pelas forças armadas, visando à cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil e à contribuição com as ações governamentais, levada a efeito por razões de economia, inexistência de capacidades constituídas no País, fora do âmbito militar, e pela própria natureza estratégica. O mesmo que ATIVIDADE SUBSIDIÁRIA (Glossário das Forças Armadas, 2007, p. 17)

dos militares. Por outro lado, Jobim garantiu que o Exército permaneceria no local. Estava armado o cenário do confronto. Em visita ao Rio, representando o Presidente Lula, Jobim tinha um encontro marcado com os moradores e com as famílias das vítimas. Vera Melo, Presidente da Associação de Moradores, afirmou que “Não há mais clima para o Exército permanecer aqui. Isso deveria ser levado em consideração. Não é assim que as coisas serão resolvidas” (Miranda e Pires, 2008). Na manhã do dia 17 de junho, o general Enzo Peri e o Chefe do Estado-Maior do Comando Militar do Leste, general Mário Mateus de Paula Madureira, pediram desculpas às mães dos três jovens assassinados. Na tarde deste mesmo dia, o ministro Jobim se reuniu na associação de moradores com líderes comunitários e familiares dos mortos, e também apresentou pedido de desculpas. Por fim, o comandante da 9ª Brigada de Infantaria, general Mauro César Lorena Cid, apresentou o primeiro pedido formal de desculpas do Exército (Dantas 2008).

Outras reações se seguiram. No parlamento, o deputado Jungmann afirmou que solicitaria ao Congresso Nacional a instauração de uma comissão externa para acompanhar o caso. O Secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, disse que tal episódio demonstra a falta de preparo do Exército para atuar nas ruas do Rio. O ministro Tarso Genro compartilha da mesma ideia: “Isso comprova uma visão, que é a visão do presidente Lula, de que as Forças Armadas não são aptas para tratar da segurança pública” (Giraldi 2008). Na verdade, não há registro da posição do Presidente expressa claramente por ele. No entanto, como também não há nenhum pronunciamento em contrário, vale a máxima “quem cala consente”. O governador Sérgio Cabral elogiou a polícia civil que atuou com firmeza “no caso desses 11 marginais que não honram a farda do Exército” (Estado de São Paulo, 17.06.2008).

Mesmo com todas as manifestações e pedidos de desculpas, a associação de moradores permaneceu irredutível, no que diz respeito à saída dos militares da localidade. Embora o general Enzo Peri tenha reafirmado ser fundamental a

manutenção do Exército. Além da população local, o general encontraria novos e mais sérios obstáculos. A pedido da Defensoria Pública da União, a juíza Regina Coeli Medeiros, da 18ª Vara Federal do Rio de Janeiro, determinou no dia 18 de junho a retirada das tropas do Morro da Providência com multa diária de R\$ 10 mil em caso de descumprimento da determinação. Tal decisão foi perfeitamente fundamentada nos artigos 142 e 144 da CF e na LC nº 97/99, artigos 15, 16 e 17; e na LC nº 117/2004. Na sua decisão, a juíza questiona dois requisitos não observados para a atuação do Exército na ação subsidiária prevista na LC 97/99. Diz ela:

É de se concluir, portanto, que dois são os requisitos para a atuação subsidiária descrita acima, quais sejam: a determinação expressa do Presidente da República, observada a forma de subordinação mencionada nos incisos do artigo 15, da LC nº 97/99, bem como o esgotamento ou a insuficiência de recursos de Segurança Pública por parte do Ente Federativo.

E complementa:

No presente caso, nota-se que, além do aparente desatendimento das formalidades e requisitos previstos em Lei Complementar, foi observada a inabilidade e o despreparo do Exército Brasileiro no desenvolvimento de seu mister relativamente à garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro, bem como sua atuação prática como verdadeira instituição de policiamento ostensivo, na medida em que descumpriu a orientação específica quando da apreensão de pessoas, infringindo os comandos normativos acima descritos.

Finalmente, conclui:

Isto posto, defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para determinar a retirada das tropas do Exército Brasileiro do Morro da Providência, no Município do Rio de Janeiro, com a manutenção do pessoal técnico-militar colaborador do projeto Cimento Social, impondo-se a imediata substituição dos militares pela Força Nacional de Tarefa, em efetivo suficiente ao resguardo da segurança local, conforme fundamentação acima expandida. Oficie-se a Advocacia-Geral da União para imediato cumprimento da decisão (Folha de São Paulo, 18.06.2008).

Uma vez tomada a decisão de retirada do Exército, a Advocacia Geral da União (AGU) informou que tão logo seja acionada pelo Ministério da Defesa irá recorrer da mesma. No entanto, a decisão de recorrer dividiu o governo. No Planalto, a reação inicial foi de achar que a saída do Exército seria honrosa, nos termos colocados. Para o Comando do Exército, ao contrário, era necessário permanecer no morro para “limpar a área, tirando bandidos”. Além disso, considerou uma aberração ter a Força Nacional fazendo a segurança de uma obra tocada pelo próprio Exército (Monteiro 2008). No dia 19 de junho, o governo, através da AGU, protocolou junto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, recurso contra a decisão da juíza Medeiros (Belchior, 2008). No entanto, quando recebeu os familiares dos jovens assassinados, Lula afirmou que não havia necessidade da manutenção do Exército na comunidade, e argumentou tal afirmação, enumerando as diversas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas quais não havia a presença do Exército (Monteiro, 2008b).

Finalmente, uma decisão judicial, porém de ordem eleitoral, pôs fim à crise institucional existente. O projeto Cimento Social era fruto de um acordo entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Defesa para atender a uma emenda parlamentar do senador Marcelo Crivella, do PRB do Rio de Janeiro. Julgando ter o projeto caráter eleitoreiro, já que havia eleições municipais em 2008, e que tal projeto beneficiava a uma das candidaturas, a do senador Crivella, o TRE do Rio de Janeiro decidiu embargar a obra. Com o embargo, perdeu o sentido a permanência do Exército na área. Assim, O ministro Jobim e o Comando Militar do Leste decidiram, a partir de então, retirar as tropas do Morro da Providência (Belchior, 2008b).

Para alguns autores, a exemplo de Ferreira (2008), a missão constitucional das Forças Armadas não se refere à manutenção da “ordem pública”, pois esta em todas as constituições já seria assegurada pela Guarda Nacional ou milícias

estaduais, polícias militar e civil. Para este autor, como não há restrições ou delimitações explícitas sobre a sua missão constitucional, quando se trata da prerrogativa da manutenção da lei e da ordem, é preciso observar na história quais as principais intervenções militares na política ocorridas no Brasil. Segundo Ferreira, as intervenções militares ocorreram sempre para manter a constituição, como no “golpe preventivo” de Lott em 1955, ou para impedir a desvirtuação da ordem constitucional de 1946 (a intervenção de 1964), ou para reformar o Estado, a exemplo do tenentismo, da revolução de 1930 e do Estado Novo. Finalmente, ele invoca o argumento de que as Forças Armadas não detêm o poder de polícia<sup>9</sup> e que, portanto, não têm a prerrogativa de fazer segurança pública.

Acerta Ferreira quando afirma que “não há restrições ou delimitações explícitas” na Constituição quanto à missão de manter a lei e a ordem. De fato, não está claro se a lei e ordem ali referidas são constitucionais ou infraconstitucionais. Equivoca-se, porém, quando verifica e retira da história exemplos de intervenções apenas relacionadas com a ordem constitucional. Na verdade, as ações militares surgem nas duas ordens, a exemplo do caso já mencionado da CSN ou no caso do roubo de dois fuzis de sentinelas da Vila Militar de Deodoro, em 1997. Naquela ocasião, militares agiram como se tivessem poder de polícia e fizeram uma operação na comunidade do Moquiço, com vários soldados violando casas e revistando mulheres e até mochila de crianças que iam à escola<sup>10</sup>.

Assim, quando Ferreira afirma que as Forças Armadas não têm poder de polícia, isto só é verdadeiro formalmente. De fato, do ponto de vista formal, os militares não detêm poder de polícia, tanto é que os deputados Raul Jungmann e Jair Bolsonaro<sup>11</sup> defenderam, em 2008, a concessão de poder de polícia para as

---

<sup>9</sup> O poder de polícia presume a autoridade de efetuar detenções não apenas em flagrante delito, mas também através de mandado de prisão, efetuar busca e apreensões, também com o devido mandado judicial, de processar etc.

<sup>10</sup> Ver Zaverucha, “Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)”, pp. 39-40.

<sup>11</sup> Intrigante é o fato dos deputados Jungmann e Bolsonaro desejarem ver as Forças Armadas fazendo segurança pública. Isto porque o primeiro pertence a um partido da chamada Nova

Forças Armadas contemplada na PEC 319/08 de autoria do deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB SP), que pretende assegurar àquelas Forças, o exercício do poder de polícia nos seguintes termos:

Art. 1º O art. 142 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte

§ 1º A:

§ 1º A - No cumprimento das suas distinções constitucionais, é assegurado às Forças Armadas, o exercício do poder de polícia em qualquer área do território nacional, independentemente da posse, propriedade, finalidade ou qualquer gravame que sobre ela recaia.

27

Finalmente, parece que a posição de Zaverucha (2008, 2008b e 2008c) tem, no episódio do Morro da Providência, mais uma evidência empírica: a de que o Exército não apenas cumpre um importante papel em relação à segurança interna, mas também que este papel tem sido incrementado. O problema que ele coloca não diz respeito à presença do Exército na atividade de segurança pública, mas ao fato do processo crescente de militarização da segurança pública. É esta incapacidade de separar, de forma nítida, as atribuições das Forças Armadas e as da polícia que causa, não apenas eventos inaceitáveis de violação de direitos humanos, como o ocorrido neste caso, mas que, em última instância, caminham no sentido contrário ao da consolidação democrática.

#### **4. Transição democrática e legado autoritário**

---

Esquerda, o PPS, herdeiro do antigo PCB. Além disso, pessoalmente o deputado Jungmann sempre teve uma postura política progressista. Ao contrário, o segundo é militar da reserva ligado à linha dura do Exército e filiado ao PP, partido de centro. Sua atuação parlamentar é bastante conservadora e polêmica, principalmente, quando faz apologia ao regime militar ou quando, faltando ao decoro parlamentar, insulta os seus pares chamando-os de “terroristas”. Em sua homepage <http://www.bolsonaro.com.br/jair/>, o deputado apresenta em primeiro plano os brasões das três armas, não tendo em nenhum espaço, por menor que seja, o nome ou número do seu partido político.

Um dos problemas fundamentais das sociedades que fizeram a sua transição para a democracia é a manutenção da ação das suas instituições coercitivas dentro de um paradigma democrático. Em muitas democracias meramente eleitorais, de forma pontual ou sistemática, o aparato coercitivo do Estado permanece agindo dentro de um marco institucional, comportamental e cultural autoritários. Este legado autoritário<sup>12</sup> que permanece no novo regime, a despeito das mudanças efetivadas, compromete a qualidade da democracia e a sua possível consolidação.

Um destes legados que permeia a democracia eleitoral brasileira é a ausência de controle civil sobre os militares. Tal ausência tem possibilitado a ocorrência de eventos que depõem contra as relações civil-militares requeridas por um regime democrático. Para minimizar estas ocorrências é necessário um controle civil das Forças Armadas e das polícias pelas autoridades eleitas. Ao contrário, quando tais instituições possuem amplas prerrogativas e reserva de domínio em relação ao poder civil em determinadas áreas, a exemplo da segurança pública, dificilmente este controle é efetivado.

Especificamente, no caso dos países latino-americanos que fizeram suas transições de regimes militares para democracias eleitorais, a ausência de controle civil permitiu não apenas a manutenção de um alto grau de prerrogativas militares e uma ampla reserva de domínio, mas também um forte legado autoritário. No Brasil, particularmente, este legado se apresenta, entre outras formas, na da militarização da segurança pública.

O modo como ocorre uma transição política é de suma importância para a consolidação de uma democracia. Na América Latina, os militares se configuram

---

<sup>12</sup> “Regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de uma configuração histórica específica e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervêm na qualidade e nas práticas das democracias pós-autoritarismo” (Hite e Cesarini, 2003, p. 4).

como um dos mais importantes atores políticos. As negociações dos processos de transição ocorridos neste continente durante a *terceira onda* foram quase que invariavelmente iniciados e conduzidos pelas Forças Armadas. O agente que dá início a transição é uma variável importante para a análise dos processos de redemocratização (Lins e Stepan, 1986), pois ela dá o tom da condução de tais processos.

No Brasil, a transição para a democracia teve, nos militares, o seu principal ator político. As elites civis foram, meramente, coadjuvantes. Assim, as negociações realizadas, com elas, passaram pela manutenção de um alto grau de prerrogativas, entre as quais, a da segurança pública, na medida em que também é prerrogativa constitucional das Forças Armadas, a manutenção da lei e da ordem.

As diversas experiências das missões de manutenção da lei e da ordem realizadas pelos militares, após a redemocratização, mostraram que os mesmos não estão aptos para lidar com situações que requerem a intervenção da polícia. Quando a ação, que deveria ser estritamente na esfera policial, utiliza conceitos, doutrinas, modelos e procedimentos militares, inevitavelmente os resultados são, no mínimo, danosos à sociedade.

Casos emblemáticos, como o ocorrido na CSN em 1988, onde três operários foram mortos, servem como exemplo. Vinte anos depois, os acontecimentos no Morro da Providência, onde três jovens também foram mortos, reforçam a mesma convicção, de que militares não são preparados para fazer o trabalho que compete, por excelência, as instituições policiais. Embora, diversas autoridades da época, entre elas o secretário Beltrame, o ministro Genro, a juíza Medeiros e o próprio presidente Lula, tenham reconhecido a falta de preparo do Exército para atuar nestas situações, as prerrogativas militares permanecem e, com elas, as missões de manutenção da lei e da ordem. Desafortunadamente, não há mudança institucional à vista.

Destarte, a questão que se coloca é a seguinte: por que os militares permanecem com tais prerrogativas, na área da segurança pública? Uma possível explicação para esta pergunta serviria também para responder as questões análogas relativas às tantas outras prerrogativas militares, a exemplo das existentes no âmbito da Constituição, da inteligência, da justiça, da defesa, entre outras.

Esta tentativa de explicação tem como argumento o fato de que os militares, na condição de fundadores da República, se transformaram num dos principais atores políticos deste período. A prerrogativa de direito e de fato, de *guardiães* da República, passa a ocupar o espaço deixado pelo poder moderador do imperador, formalmente estabelecido pela Constituição de 1824. Todas as Constituições republicanas<sup>13</sup>, com exceção da de 1937, reservaram aos militares um papel político fundamental, os de “*mantenedores dos poderes constitucionais, da lei e da ordem*”. Em todos os processos relevantes de mudanças institucionais, as Forças Armadas estiveram presentes como protagonistas. Assim, os processos de transição para democracia sempre tiveram nos militares um ator político relevante. No entanto, a assunção dos militares ao poder, em 1964, rompe com o *padrão moderador* de relações civil-militares e propicia, aos mesmos, um novo papel político na sociedade, o de governante (Stepan 1971). Após governarem por 21 anos, coube aos militares transmitir o poder político às lideranças civis. Dessa forma, são os militares, e não os civis, que conduzem a transição política brasileira e tratam de manter um alto grau de prerrogativas constitucionais.

O processo de *liberação* do regime militar teve início em 1974, com a eleição de Geisel. Após um longo período de enfrentamento com os setores mais conservadores das Forças Armadas, na chamada *linha-dura*<sup>14</sup>, Geisel revoga<sup>15</sup>, em

---

<sup>13</sup> Art. 48, I 3º. da C. F. de 1891; Art.162 da C. F. de 1934; Artigos 176 e 177 da C. F. de 1946; Art. 92, § 1º. da C. F. de 1967; Art 142 da C. F. de 1988.

<sup>14</sup> O termo “linha-dura” era usado para definir aqueles militares que defendiam um regime autoritário que levasse o país a sua redenção, daí a expressão de “Revolução Redentora de 1964”. Em contraposição, se encontravam aqueles militares ligados ao presidente Castelo Branco. Era a chamada “linha-branda”, que via no movimento de 1964 mais uma intervenção do “poder

1978, o Ato Institucional nº 5 (AI-5). Em agosto de 1979, o novo presidente, o general Figueiredo, assina a Lei de Anistia<sup>16</sup>, que possibilitou o retorno ao país de várias lideranças políticas que se encontravam exiladas. Até mesmo nas eleições de 1985, ainda indiretas<sup>17</sup>, os militares estiveram à frente da condução do processo de transição. Embora, o candidato de oposição, Tancredo Neves, tenha vencido a eleição, a derrota do governo não configurava uma derrota do regime militar (Arceneaux 2001).

Portanto, os militares se retiram do governo, mas permanecem na cena política e influenciaram vigorosamente a nova Carta Magna. Como já dito anteriormente, no seu artigo 142, ela reserva às Forças Armadas as prerrogativas da defesa da Pátria, da garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Desta forma, a missão precípua dos militares permanece sendo de duas ordens: uma externa (garantir a defesa da Pátria) e outra interna (garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem). Assim, do ponto de vista constitucional, as Forças Armadas conservaram formalmente o seu papel de “*guardiães*” da Pátria. Elas são responsáveis, tanto pela defesa da soberania externa, quanto pela manutenção dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

Embora, a Constituição de 1988 tenha retirado do artigo 142, a expressão “dentro dos limites da lei”, o que propiciava uma interpretação por parte das

---

moderador” das Forças Armadas, que deveria restabelecer a ordem e devolver o poder político para os civis.

<sup>15</sup> O AI-5 foi o quinto decreto do regime militar e entrou em vigor no governo Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968. Através dele estavam dadas as “condições legais” para a implantação da fase mais arbitrária do regime. Foi revogado pela Emenda Constitucional nº 11 de 13 de outubro de 1978.

<sup>16</sup> Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia).

<sup>17</sup> Ocorreu um grande movimento nacional pela realização das eleições diretas para a Presidência da República em 1984, denominado “Diretas já”. O então deputado federal Dante de Oliveira (PMDB) apresentou um projeto de emenda constitucional que deveria instaurar o processo de eleições diretas. No entanto, a emenda foi derrotada no Congresso Nacional.

Forças Armadas de *quais eram estes limites*, é bom lembrar que mesmo antes de tal prerrogativa ser inserida na Constituição de 1946, os militares sempre interpretaram estes limites e sempre intervieram quando julgaram que os mesmos haviam sido ultrapassados. O fato é que a tradição militar republicana os coloca como *guardiães* ou como *poder moderador* da esfera das ações políticas.

As missões de manutenção da lei e da ordem, levadas a cabo, pelas Forças Armadas, redundam em maior ou menor grau na violação de direitos humanos. Isto pode ser explicado pelo tipo de doutrina, de treinamento, de armamento e de objetivo que aquelas Forças possuem. Militares enfrentam inimigos que devem ser destruídos. Este é o seu principal objetivo.

Ao contrário, a solução dos conflitos sociais e, mesmo o enfrentamento daqueles que violam claramente as normas legais, colocando-se sistematicamente à margem da sociedade, requer outro tipo de doutrina, treinamento e, principalmente, armamentos, inclusive os não-letais. Diferentemente das guerras convencionais que envolvem forças militares em ambientes militarizados, a intervenção policial ocorre em um ambiente civil e, portanto, requer toda uma abordagem própria.

Um dos graves desdobramentos da militarização da segurança pública é a violação de direitos humanos pelo aparato coercitivo do Estado. Parte destas violações é impetrada pelas próprias Forças Armadas, quando nas missões de manutenção da lei e da ordem. Outra parte pelas Polícias Militares<sup>18</sup>, responsáveis pelo policiamento ostensivo dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Territórios, são forças auxiliares e reserva do Exército. Não é objeto deste artigo, tratar desta Instituição. Porém, não é possível deixar de fazer breves referências a

---

<sup>18</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 144, § 5º. “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” e § 6º. “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

mesma, no que concerne a alguns números relativos às violações de direitos humanos, tendo em vista tratar-se de uma instituição militar composta, por conseguinte, por militares<sup>19</sup>.

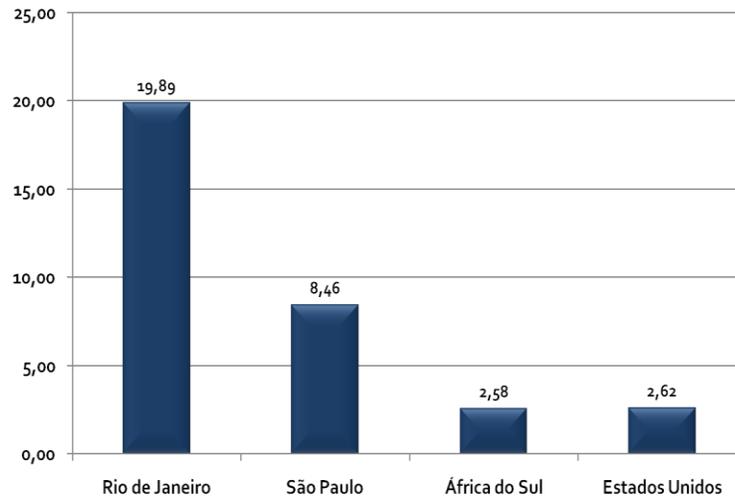
Segundo Forero<sup>20</sup> (*Washington Post*, 2009), de acordo com relatório do *Human Rights Watch* (2008) sobre Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo, a polícia das duas maiores áreas metropolitanas do Brasil executaram extrajudicialmente 11.000 pessoas, entre 2003 e 2008. Ele realça, ainda, a inefetividade deste aparato e sua característica brutalidade, além de revelar o conhecimento deste fato pelos poderes públicos, os quais, entretanto, pressionados pela profusa criminalidade, conferem *carta branca* aos seus agentes para eliminar o problema. Isto mostra o alto grau de letalidade da nossa polícia. O relatório de 2009 do *Human Rights Watch* mostra ainda, comparativamente, o grau de letalidade das polícias daqueles dois estados com as polícias da África do Sul e dos Estados Unidos.

### **Polícia e letalidade: execuções policiais por 100 mil homicídios/assassinatos dolosos**

---

<sup>19</sup> Emenda Constitucional No. 18, de 5 de fevereiro de 1998: “Art. 2º. A seção II do Capítulo VII do Título III da Constituição passa a denominar-se ‘DOS SERVIDORES PÚBLICOS’ e a Seção III do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal passa a denominar-se ‘DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS’, dando-se ao art. 42 a seguinte redação: ‘Art. 42 Os membros das Policias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, **são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios**” (grifo do autor).

<sup>20</sup> “Police in Brazil's two-largest metropolitan areas have killed 11,000 people since 2003, many of them extrajudicial executions that were later covered up by officers, Human Rights Watch said in a report released Tuesday in Rio de Janeiro”.



Fonte de dados: *Human Rights Watch, 2009*<sup>21</sup>

É possível perceber, por estes números, a abismal desproporção entre o grau de letalidade da polícia brasileira (principalmente a do Rio de Janeiro) e a de outros Estados. Ela se torna mais evidente ainda quando se adenda a estes dados os números absolutos das populações em questão: Rio de Janeiro, 11.711.233 habitantes; São Paulo, 19.223.897 habitantes; África do Sul, 50.000.000 habitantes; e EUA, 310.730.000 habitantes (os números referentes à África do Sul dizem respeito ao Censo de 2001 e os demais se referem ao Censo de 2010). Este elevado grau de letalidade das instituições coercitivas brasileiras contribui vigorosamente para violações de direitos humanos comprometendo profundamente a proteção dos direitos básicos do cidadão.

Quais as repercussões deste alto grau de letalidade para a qualidade da democracia brasileira? Evidentemente, uma definição procedural mínima de democracia nos termos de Mainwaring *et alii* (2001), requer, entre outras propriedades, a proteção dos direitos civis, entre eles, o mais importante, a vida. Um governo democrático que tenha os membros do Executivo e do Legislativo escolhidos em eleições periódicas, livres e justas através do sufrágio universal, não

<sup>21</sup> <http://www.hrw.org/>

pode ser confundido com um regime democrático. No primeiro, está apenas contemplada a dimensão eleitoral da democracia. No segundo, além desta dimensão, estão contemplados a proteção dos direitos civis e políticos, bem como o controle civil democrático sobre os militares.

A violação de direitos humanos contribuiu fortemente para a baixa qualidade da democracia e se constitui em vigoroso impedimento para a consolidação de um regime democrático. O fim do regime militar no Brasil possibilitou a instauração de um governo democrático, de uma democracia eleitoral, mas não de um regime democrático. As altas prerrogativas militares nos mais diversos âmbitos e com elas a ausência de um efetivo controle civil sobre as Forças Armadas permanecem sendo um obstáculo à consolidação da democracia.

Finalmente, pode-se afirmar que o modo pelo qual se deu a transição do regime autoritário para a democracia no Brasil foi crucial para a preservação das diversas prerrogativas e reserva de domínio das Forças Armadas (legado autoritário). Que uma dessas prerrogativas foi a manutenção da lei e da ordem através das missões constitucionalmente previstas. Pode-se afirmar, ainda, que tal prerrogativa contribuiu fortemente para a militarização da segurança pública e que esta, por sua vez, proporciona um alto grau de violação de direitos humanos. E, por fim, pode-se asseverar que a violação de tais direitos compromete a qualidade da democracia e dificulta a sua consolidação.

## 5. Conclusão

Seria razoável pensar que após um regime militar que durou 21 anos as autoridades civis eleitas procurassem priorizar, na nova Constituição, a reconfiguração das prerrogativas das Forças Armadas. Não foi o que aconteceu. Ao contrário, como condutores da transição política, os militares impuseram as condições da mesma. O que ocorreu com outras prerrogativas em tantas outras

áreas, tais como a inteligência, o setor de defesa e o sistema legal (justiça militar), ocorreu também na área da segurança pública, a manutenção da sua militarização.

Dessa forma, mesmo com o fim do regime militar, as Forças Armadas brasileiras foram capazes de controlar a transição. Isto porque combinaram tal controle com uma acomodação institucional. Esta acomodação consistiu numa estratégia que combinou regras colegiadas e baixo investimento no regime que propiciou a proteção das instituições militares da politização. Além disso, os militares criaram uma ligação com a sociedade civil e mantiveram a sua própria unidade. Por um lado, foi possível manter, no regime, tanto políticos, quanto tecnocratas. Estes atores jogaram diferentes papéis no regime e isto ajudou de diversas formas a manter a unidade entre os militares. Além disso, a preservação de alguns tipos de instituições representativas (como os partidos, o Legislativo e as eleições) ajudou, não apenas, na unidade castrense, mas também no apoio de lideranças políticas civis e numa certa aceitação da opinião pública nacional e internacional.

Assim, tentou-se mostrar neste artigo, em primeiro lugar, que no Brasil, as prerrogativas das Forças Armadas, mesmo após o fim do regime autoritário, permanecem análogas àquelas dispostas em constituições anteriores. Em decorrência disso, o seu ambiente de ameaça e as suas missões continuam sendo fundamentalmente internas e, neste sentido, se confundem em larga medida com aquelas que são conferidas à polícia: a manutenção da lei e da ordem. Num Estado democrático de direito, estas missões são claramente distintas e aos militares são atribuídas essencialmente missões externas, enquanto a polícia se ocupa da manutenção da lei e da ordem. No Brasil, ao contrário, as Forças Armadas são apresentadas como as instituições verdadeiramente capazes de resolver os problemas da segurança pública, diante da questionável competência das instituições policiais.

Em segundo lugar, não fazendo esta explícita distinção entre missões externas e internas, entre as Forças Armadas e a polícia, e utilizando as primeiras nas ações de manutenção da lei e da ordem, como ocorreu no Morro da Providência, o poder político tem produzido resultados inadequados e, concomitantemente, alimentado uma forte descrença nas instituições policiais. Assim, não só as missões de manutenção da lei e da ordem são legalmente estabelecidas, mas também são legitimadas por um desejo da sociedade civil, que se sente mais segura sendo protegida pelas Forças Armadas.

Em terceiro lugar, esta utilização das Forças Armadas, no cumprimento de missões de manutenção da lei e da ordem, tem contribuído vigorosamente para a militarização da segurança pública. Esta militarização, por sua vez, tem como desdobramento as diversas violações de direitos humanos, a despeito da sociedade não perceber que estas violações estão em parte fundadas na falta de distinção essencial entre as missões das Forças Armadas e das polícias. No entanto, alguns eventos, como o ocorrido no Morro da Providência, mostram a população que a militarização da segurança pública, além de inapropriada, tem um alto custo social.

Finalmente, conclui-se este artigo corroborando o seu principal argumento: que a preservação das prerrogativas constitucionais dos militares, em particular, o uso das Forças Armadas em missões de garantia da lei e da ordem, aprofunda a militarização da segurança pública, contribui seriamente para as violações de direitos humanos e, em função disso, proporciona uma baixa qualidade da democracia e, por fim, contribui para a não consolidação de um *regime democrático*.

**Armed Forces and militarization of the public security in Brazil: the case of the Morro da Providência**

**ABSTRACT:** After 26 years of the end of the military regime and 23 years of the promulgation of the current Constitution, the Brazilian democracy remains non-consolidated. Among others important factors that contribute to this status quo, there are several military prerogatives preserved constitutionally in the New Republic. One of them is the militarization of the public security. In this sense, the use of the Armed Forces in the missions of maintenance of the law and order has been reinforcing such militarization. One of its main ramifications has been the systematic violation of human rights. The case of the *Morro da Providência* corroborates empirically this idea. This violation, in its turn, has been contributing strongly to the low quality of the Brazilian democracy and has become an obstacle to the consolidation of an effective democratic regime.

**Keywords:** Militarization of the Public Security; Human Rights; Democracy.

## 6. Referências

ARCENEUX, Craig L. **Bounded Missions: Military Regimes and Democratization in the Southern Cone and Brazil**. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press, 2001.

ALBUQUERQUE, Armando. Teoria democrática contemporânea: de Schumpeter a Mainwaring, in: Marcelo Novelino e Agassiz Almeida Filho (organizadores) **Leituras complementares de direito constitucional: teoria do Estado**. Salvador: JusPodivm, 2009.

BELCHIOR, Luísa. "Jobim diz que sentido da presença do Exército em morro desapareceu" in **Folha de São Paulo**, 24 de junho de 2008.

BELCHIOR, Luísa. "Governo entra com recurso na Justiça para Manter Exército em morro", in **Folha de São Paulo**, 19 de junho de 2008b.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm) Acesso em: 16 jul. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm) Acesso em: 16 jul. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) Acesso em: 16 jul. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) Acesso em: 16 jul. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Lei Nº 38, de 4 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>. Acesso em: 30 jul 2011.

BRASIL. Lei Nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm). Acesso em: 30 jul. 2011.

BRASIL. Lei Complementar N°. 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm). Acesso em: 30 jul. 2011.

BRASIL. Lei Complementar N°. 117/2004 de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Acessado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm). Data do acesso: 30 jul. 2011.

BRASIL. Ato Institucional n. 5 de 13 de dezembro de 1968. Acessado em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Data do acesso: 05 ago. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 11 de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. Acessado em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103912/emenda-constitucional-11-78>. Data do acesso: 05 ago. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional No. 18, de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Acessado em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm#art2). Data do acesso 08 ago. 2011.

BRASIL. Lei n°6.683 de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Acessado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm). Data do acesso: 05 ago. 2011.

BRASIL. Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007. Aprova o “Glossário das Forças Armadas”-MD35-G-01 (4ª Edição/2007).

DANTAS, Pedro. “Exército pede desculpas a mães de jovens mortos no Rio”, in: **Estado de São Paulo**, 17 de junho de 2008.

DESCH, Michail C. “Threat Environments and military Missions”, in: Larry Diamond and Marc F. Plattner. **Civil-Military Relations and Democracy**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 12-29.

DESCH, Michail C. **Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

EASTON, David. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

ESTADO DE SÃO PAULO, “Cabral fala em “atrocidade” e vê ação de ‘marginais’”, 17 de junho de 2008.

FERREIRA, Oliveiros S. (2008). “O Exército, a Lei e a Ordem”. *Alerta Total*, 20 de julho de 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Polícia pede a prisão de 11 militares por morte de jovens no Rio”, 16 de junho de 2008.

FORERO, Juan. “Brazil police have killed 11,000 people since 2003”, report says”, **Washington Post**, 8 dezembro de 2009.

GIRALDI, Renata. “Tarso Genro diz que militares não são aptos para atuar na segurança pública” in **Folha de São Paulo**, 17 de junho de 2008.

HITE, Katherine e CESARINE, Paola. **Authoritarian Legacies and Democracy, in Latin América and Southern Europe**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame, 2004.

HUNTINGTON, Samuel. (1991) **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LINZ, Juan J. e STEPAN, Alfred. (1996). **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe**. Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press, 1996.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001, pp. 645 a 687.

MIRANDA, Ricardo e PIRES, Thomaz (2008). “Jobim evita diálogo com moradores e mantém Exército no Morro da Providência” in **Correio Brasiliense**, 17 de junho de 2008.

MONTEIRO, Tânia. “Recurso divide governo; caberá a presidente decidir” in **Estado de São Paulo**, 19 de junho de 2008.

MONTEIRO, Tânia. “Lula afirma ser ‘injustificável’ presença do Exército em obra” in **Estado de São Paulo**, 23 de junho 2008b.

OTTAWAY, Marina. *Democracy Challenged: The rise of semi-authoritarianism*. Washigton, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

STEPAN, Alfred. **The Military in Politics: Change Patterns in Brazil**. New Jersey: Princeton University Press, 1971.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone**. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumores de sabres: tutela militar ou controle civil?** São Paulo: Ática, 1994.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

ZAVERUCHA, Jorge. "The Brazilian Army and its Role in Internal Security: Past and Present", in **Workshop on the Politics of Armed Violence in Latin America**. Latin America Research Center, University of Calgary, 2008.

ZAVERUCHA, Jorge. "The Doctrine of Guaranteeing Law and Order: The increased role of the Brazilian Army in activities of public security". **Armed Groups Project**, Working Paper 8, June, 2008b.

ZAVERUCHA, Jorge. "Imprevidência no Providência" in **Folha de São Paulo**, 19 de junho de 2008c.

World Report 2009. Human Rights Watch. Acessado em: <http://www.hrw.org/world-report-2009>. Data do acesso: 17 set. 2011.

**Nota do Editor:**

*Recebido em: 16 nov. 2011. Artigo convidado aprovado em: 05 dez. 2011.*

*Este artigo abre a edição de número 18, dedicado à **Violência e Segurança Pública**.*

<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/index>