



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

JOEL CORDEIRO RAPHAEL

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA:  
A INTERSEÇÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA  
E A DEFESA NACIONAL**

BRASÍLIA – DF  
2014

JOEL CORDEIRO RAPHAEL

**A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA:  
A INTERSEÇÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA  
E A DEFESA NACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito obrigatório para a obtenção do grau de bacharelado em Direito da Universidade de Brasília, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Cristina Maria Zacksescki.

BRASÍLIA – DF  
2014

# A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: INTERSEÇÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA E A DEFESA NACIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Universidade de Brasília, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de bacharelado em Direito da Universidade de Brasília.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Prof.<sup>a</sup> Cristina Maria Zackseski  
Universidade de Brasília  
Orientadora

---

Prof. Argemiro Cardoso Moreira Martins  
Universidade de Brasília  
Avaliador

---

Prof. Paulo Henrique Blair de Oliveira  
Universidade de Brasília  
Avaliador

## Resumo

O tema da Segurança Pública enseja, quase sempre, uma grande tensão entre posições diversas. Diante do alcance desse tema, novas demandas contemporâneas revelam a incompatibilidade da existência de um sistema policial - que contenha em si uma natureza militar baseada no fator repressivo – com as expectativas sociais. Mas isso não significa que o Estado não possa ou não deva ter uma força bélica capaz de usar o fator repressivo para a defesa da soberania e da unidade nacional. Por um lado, é comum o discurso da má formação dos policiais para lidar com demandas sociais diversas, por outro, tem-se o discurso da militarização das polícias como um fenômeno necessário para o setor policial, na medida em que o aspecto militar enaltece a natureza repressiva com o discurso do controle à criminalidade. Desse modo, para entender o tema da segurança pública no contexto brasileiro atual, é fundamental compreender tanto a perspectiva finalística, ou ainda, repressiva das Forças Armadas, quanto os desdobramentos da vinculação das polícias ao Exército fundamentada nos textos constitucionais. Sendo assim, urge confrontar os textos constitucionais entre si, para que seja observado que a Carta Constitucional de 1988 não alterou substancialmente o quadro da segurança pública brasileira; pelo contrário, repetiu a vinculação da segurança urbana ao arcabouço das Forças Armadas. Em razão disso, os ideais referentes à Defesa Nacional - o exercício da guerra e o combate à agressão estrangeira – tornaram-se verdadeiros balizadores na formação das atividades policiais ostensivas domésticas, na medida em que tais atividades de policiamento ficavam sob a égide militar. Desse modo, esse reiterado desenho constitucional não favoreceu e não favorece a promoção da cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, já que persiste a ausência de uma adequada normatização e sistematização constitucional quanto ao sistema de Defesa Nacional, que toca às Forças Armadas e quanto ao sistema da Segurança Pública, que toca às polícias. A interseção constitucional entre a Defesa Nacional e a Segurança Pública revela, portanto, uma das diversas razões da confusão existente entre os reais papéis dos órgãos policiais para a busca da cidadania.

Palavras-chaves: Segurança Pública; Defesa Nacional; Polícia Militar; Forças Armadas

## **Abstract**

The Public Security's theme entails a great strain between various positions. Before the scope of the topic, new contemporary demands reveal the incompatibility of the existence of the police system (founded on militarism) with the social expectations. However, this doesn't mean that the State should not have a military force which can use the repressive factor for the defense of sovereignty and democratic values of the country. On one hand, it is common discourse of poor training of police to solve many conflicts. On the other hand, there is the discourse of militarization of police as a necessary phenomenon, since the military aspect enhances the repressive nature to combat crime. Thus, to understand the issue of Public Security in the Brazilian case, is essential to understand both the repressive perspective of the Armed Forces, as the consequences of linking Police to the sector of the Army. Therefore, it is urgent to confront the Brazilian constitutional texts, to verify that the 1988 Constitution did not substantially alter the framework of the Brazilian public safety, however, repeated the linkage Police to the structure of the armed forces. As a result, ideals of National Defense – year of the war and the fight against foreign aggression – have become the hallmarks of the formation of domestic police activities, to the extent that such policing activities were under military aegis. Thus, this reiterated constitutional design not favored and doesn't favor the promoting citizenship – one of the foundations of the Brazilian Republic – since it persists in the absence of a constitutional systematization regarding the National Defense System – which touches the Armed Forces - and the System of Public Safety – which touches the Polices. The constitutional intersection between National Defense and Public Safety reveals, therefore, one of several reasons for the tensions, which are the actual roles of police bodies to seek citizenship.

Key words: Public Security; National Defense; Military Police; Armed Forces

## Sumário

Resumo.....	4
Abstract.....	5
Lista de Abreviaturas.....	7
Introdução.....	9
CAPÍTULO I – INTERSEÇÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA E A DEFESA NACIONAL.....	11
1.1 Aspectos essenciais para a compreensão do papel das Forças Armadas.....	12
1.2 Interseção entre a Segurança Pública e a Defesa Nacional: evolução das normas constitucionais entre o Exército e as Polícias Militares.....	18
1.3 Segurança Pública: a expressão inapropriada.....	32
CAPÍTULO II – RETROSPECTIVA DOS GOVERNOS BRASILEIROS PÓS-88.....	42
2.1 José Sarney de Araújo Costa (1985 – 1989).....	42
2.2 Fernando Collor de Mello (1990 – 1992).....	53
2.3 Itamar Franco (1992 – 1994).....	65
2.4 Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).....	75
2.5 Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).....	92
Conclusão.....	106
Referências Bibliográficas.....	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Área formada pela sigla de três cidades industriais: Santo André, Santo Bernado do Campo e Santo Caetano do Sul  
ABIN – Agência Brasileira de Inteligência  
ACM – Antônio Carlos Magalhães  
AEB – Agência Espacial Brasileira  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
ANT – Agência Nacional de Transportes  
ASI - Assessorias de Assuntos Estratégicos  
BEC – Batalhão de Engenharia de Construção  
CBM – Corpo de Bombeiro Militar  
CDN – Conselho de Defesa Nacional  
CF – Constituição Federal  
CGI – Comissão Geral de Investigação  
CGT – Comando Geral dos Trabalhadores  
CIEx – Centro de Informação do Exército  
CML – Comando Militar do Leste  
CN – Congresso Nacional  
Cobae – Comissão Brasileira de Atividades Espaciais  
COEPGI – Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições  
Conad – Conselho Nacional Antidrogas  
Coter – Comando de Operações do Exército  
Cotran – Conselho Nacional de Trânsito  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPM – Código Penal Militar  
CPPM – Código Processual Penal Militar  
CR – Conselho da República  
CTB – Código de Trânsito Brasileiro  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DAC – Departamento de Aviação Civil  
DI – Departamento de Informações (de Inteligência)  
DSI - Divisão de Segurança e Informações  
ED – Estado de Defesa  
END – Estratégia Nacional de Defesa  
EME – Estado Maior do Exército  
EMFA – Estado Maior das Forças Armadas  
ES – Estado de Sítio  
ESG – Escola Superior de Guerra  
EsNI - Escola Nacional de Informações  
FAB – Força Aérea Brasileira  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FNSP – Força Nacional de Segurança Pública  
GLO – Garantia da Lei e da Ordem  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional  
GT – Grupo de Trabalho  
IF – Intervenção Federal  
IGPM – Inspetoria Geral das Polícias Militares  
Incrá – Instituto de Colonização e Reforma Agrária

IPM – Inquérito Policial Militar  
LBDN – Livro Branco da Defesa Nacional  
LSN – Lei de Segurança Nacional  
MD – Ministério da Defesa  
MP – Medida Provisória  
MST – Movimento dos Sem-Terra  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PC – Polícia Civil  
PCdoB – Partido Comunista do Brasil  
PDN – Política de Defesa Nacional  
PDS – Partido Democrático Social  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PM – Polícia Militar  
PMCE – Polícia Militar do Ceará  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal  
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais  
PMRJ – Polícia Militar do Rio de Janeiro  
PNAE – Programa Nacional de Atividades Espaciais  
PPA – Plano Plurianual  
PRF – Polícia Rodoviária Federal  
PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RDE – Regulamento Disciplinar do Exército  
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos  
SAF – Secretaria de Administração Federal  
SEI – Secretaria Especial de Informática  
Senad – Secretaria Nacional Antidrogas  
Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
Sinarm – Sistema Nacional de Armas  
Sisbin – Sistema Brasileiro de Inteligência  
Sivam – Sistema de Vigilância da Amazônia  
SNI – Secretaria Nacional de Informação  
SSP – Secretaria de Segurança Pública  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TAM – Companhia aérea denominada de Táxi Aéreo Marília  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral



## INTRODUÇÃO

O tema da Segurança Pública é uma matéria constantemente sobrelevada nos grupos sociais, no mundo midiático e nas arenas políticas. As atividades policiais e seus desdobramentos encontram-se significativamente difundidos na sociedade brasileira atual. A criminalidade nos centros urbanos e a busca da garantia individual e coletiva de segurança contribuem para um posicionamento político complexo do país frente às demandas sociais no que diz respeito ao sistema de segurança pública.

Neste trabalho, será mostrado como a inexatidão do texto constitucional por meio de expressões ambíguas, a inadequada formação militar dos policiais, assim como a inaptidão do setor policial para a solução dos problemas diversos que lhes são apresentados constituem alguns dos reflexos da construção constitucional elaborada pelo Estado ao longo dos anos, especialmente quanto ao tema da Segurança Pública.

Desse modo, buscar-se-á o parâmetro que norteia o sistema policial brasileiro, ou seja, a Constituição, a fim de que se compreendam, entre outras questões, as sucessivas interseções normativas entre a Defesa Nacional e a Segurança Pública e as interferências que um setor exerce no outro.

Diante disso, o trabalho será dividido em dois grandes capítulos: o primeiro chamado “A Interseção entre a Segurança Pública e a Defesa Nacional” e o segundo chamado “Retrospectiva dos governos brasileiros pós-88”.

Seguindo a cronologia das constituições brasileiras e buscando ser coerente com as questões que eram relevantes para o país ao tempo da elaboração de cada uma, este trabalho começará tratando da Defesa Nacional e sua atual importância, tendo em vista que foi este o tema que foi abordado na primeira Constituição, a de 1824, dando origem então às futuras incrementações do texto constitucional até chegar a como ele é hoje, o que gerou como consequência a tão citada interseção, da qual trata este trabalho.

Quanto ao primeiro capítulo, fazendo um contraponto do que será exposto ao longo do trabalho e evidenciando a relevância do papel da Defesa Nacional para o país, será resgatado o papel das Forças Armadas para que se compreenda a importância da manutenção de uma força bélica capaz de proteger a soberania brasileira (1.1). Em seguida, será apresentada a configuração constitucional

brasileira no tocante às áreas da Defesa Nacional e da Segurança Pública, demonstrando que tais âmbitos nasceram umbilicalmente ligados, ocorrendo, portanto, a Interseção constitucional entre essas duas áreas (1.2). Por derradeiro, será demonstrado que esse amálgama ou junção acabou por se refletir em diversas expressões constitucionais que não traduzem a real expectativa social, em outras palavras, a ausência de uma sistematização da segurança pública no texto constitucional não fez jus a nobre estatura da Constituição brasileira de 88 enquanto uma Carta Magna Paradigmática da Segurança Pública (1.3).

Quanto ao segundo capítulo, serão resgatados: o cenário da transição política brasileira do período 1985 a 1989, apresentando a postura do governo de José Sarney diante da saída do regime militar e da formação da Constituinte (2.1); a reformulação política-administrativa do presidente Fernando Collor e seu tratamento com os militares (2.2); a elevada gestão militar no governo de Itamar Franco (2.3); a longa jornada de Fernando Henrique Cardoso, o qual reconfigurou o organograma das Forças Armadas ao criar a Agência Nacional de Inteligência (Abin) e o Ministério da Defesa (MD), bem como a crise das polícias, especialmente a das polícias militares, jamais vista na história do Brasil (2.4); e as tentativas do governo de Luís Inácio Lula da Silva em lidar com algumas praticas antigas (2.5).

Importante ressaltar que todos os exemplos apontados no segundo capítulo têm por fim trazer à tona a interseção normativa presente na Constituição brasileira entre a Segurança Pública e a Defesa Nacional. A retrospectiva do governo Sarney até o Lula demonstra, por meio das ações dos governantes, a falta de normatização do papel da segurança pública no texto constitucional devido à interseção entre os temas da Defesa Nacional e da Segurança Pública, o que exigiria, por conseguinte, uma ideal sistematização constitucional. Sendo assim, os exemplos e as situações vividas por cada governo lançam luzes sobre como é tratado o tema da Segurança Pública na Constituição brasileira.

## **CAPÍTULO I – INTERSEÇÃO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA E A DEFESA NACIONAL**

O objetivo desta parte do trabalho é apresentar os textos constitucionais de 1824, de 1891, de 1934, de 1937, de 1946 e de 1967, de modo sucessivo e objetivo, concatenando os seus variados dispositivos constitucionais referentes à Defesa Nacional e à Segurança Pública, a fim de demonstrar que o texto constitucional de 1988 não alterou, não inovou e não construiu um arcabouço normativo da segurança pública de modo sistematizado e adequado à filosofia da chamada defesa anti-infracional<sup>1</sup>.

Essa falta de sistematização constitucional quanto à segurança pública favoreceu o hibridismo, ou ainda, a interseção entre os dois âmbitos: o da Defesa Nacional e o da Segurança Pública. Tal interseção resultou na atribuição de características próprias do preparo das atividades de guerra à configuração do sistema policial, o qual se amolda na cidadania.

Entretanto, antes de evidenciar tal interseção, é fundamental esclarecer alguns pontos sobre a área da Defesa Nacional, bem como lançar luzes sobre as Forças Armadas, uma vez que, a despeito de sua importância para a tutela da União quanto à manutenção da democracia, a elas é dada pouca atenção na literatura do Direito Constitucional. Desse modo, em decorrência da existência de uma cultura que obscurece a importância militar federal - legitimada por fatores históricos, simbólicos, políticos ou até psíquicos - há pouca reverberação doutrinária e acadêmica quanto ao tema. Além do mais, necessário combater eventuais preconceitos, que, epistemologicamente contestáveis, podem ser materializados numa cultura de ausência de debates nas graduações, nos cursos de Direito Constitucional e na própria arena política. A distância ou a ignorância do conhecimento em relação aos aspectos da organização castrense pode obscurecer a postura que a República Brasileira deva ter perante cenários múltiplos de tensões políticas, sociais e econômicas, internas ou externas.

---

<sup>1</sup> Espírito Santo e Merireles conceituam a defesa anti-infracional como um “subsistema da defesa social que reúne os instrumentos e mecanismos para controlar as ameaças específicas representadas pelas infrações, que têm origem no corpo social e afetam o ambiente de segurança anti-infracional, com destaque para o crime violento”. Assim, a defesa anti-infracional se organiza sob a forma de um “grande sistema pluri-institucional, vinculando a polícia preventiva, a polícia judiciária, o ministério público, a justiça criminal, a defensoria pública e a administração prisional”. No ponto 1.3 deste trabalho (Segurança Pública: a expressão inapropriada) será explanado sobre o seu conceito e suas características.

## 1.1 Aspectos essenciais para a compreensão do papel das Forças Armadas

As riquezas naturais, a grande reserva de água doce, a floresta Amazônica, os ricos minerais, a imensa extensão territorial, as águas jurisdicionais e a descoberta recente do pré-sal contribuem para um fenômeno complexo de posicionamento político e diplomático do Brasil perante o cenário internacional no tocante à Defesa Nacional. A defesa dos bens e do território brasileiros no contexto do século XXI implica a necessidade de evidenciar a importância das tropas armadas do país, para que, de fato, a soberania dele seja respeitada no palco internacional.

Embora o Brasil tenha um histórico relativamente pacífico quanto ao envolvimento em guerras, as potencialidades naturais dele favorecem a elevação do país a um prestígio específico na cooperação entre os países estrangeiros. Isso significa que, a despeito de o Brasil cultivar uma cultura pacífica de resolução de conflitos internacionais, não é absolutamente inexistente a possibilidade de intervenção estrangeira contra a soberania brasileira. Diante desse contexto, sobressai a importância das Forças Armadas, especialmente quanto ao seu papel dissuasório, para que os fundamentos da República Federativa do Brasil sejam garantidos e mantidos, enquanto unidade nacional.

Não foi por coincidência, mas por um processo em construção de identidade nacional, que a Carta Magna de 1988 elencou, no seu art. 4º, por exemplo, entre outros princípios ligados às relações internacionais, o princípio da resolução pacífica dos conflitos, da não-intervenção contra a soberania diversa, da defesa da paz e da autodeterminação dos povos. Tais princípios cristalizam a relevância da postura diplomática brasileira, na medida em que ela é um importante canal para as interligações entre os principais acordos internacionais e a política brasileira, demonstrando um peculiar poder de influência na assimilação dos interesses internacionais no âmbito doméstico.

Entretanto, tal postura pacifista deve contar com uma estatura bélica nacional forte para se fazer valer nos debates internacionais, já que “diplomacia sem respaldo em poder bélico é mera retórica”<sup>2</sup>. A Índia, por exemplo, não aderiu ao Tratado de Não Proliferação de Uso de Arma Química e Nuclear, o que fez com que

---

<sup>2</sup> ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. “Óbices ao Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE): contagem regressiva para a decolagem ou para o réquiem do PNAE?”. Câmara dos Deputados. Estudo produzido em jul. 2012. p. 116.

seu país desenvolvesse um programa nuclear próprio, detonando, inclusive, artefato atômico. Diante desse avanço tecnológico nuclear, os Estados Unidos já se pronunciaram favoravelmente sobre a hipótese de a Índia ocupar uma das cadeiras permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>3</sup>. Enquanto o Brasil, mesmo sendo signatário de muitos acordos, tratados e protocolos sobre a proibição de uso e produção de armas químicas e nucleares em quase sua totalidade<sup>4</sup>, enfrenta diversos óbices externos para o desenvolvimento tecnológico desse setor, mesmo declarando a finalidade pacífica de tais atividades.

Diante desse contexto é que se destaca o papel das Forças Armadas, na medida em que elas são de suma importância para o desenvolvimento tecnológico do Brasil, que é um fator crucial na promoção da Defesa Nacional. Tal avanço tecnológico do país configura-se como um critério robusto para o progresso social, para defesa nacional e para os alicerces democráticos. A Estratégia Nacional de Defesa (END)<sup>5</sup> afirma que não é independente o país que não tem o domínio de tecnologias sensíveis, tanto para defesa nacional, quanto para o desenvolvimento. O domínio de tais tecnologias, além dos serviços diretamente vinculados, favorece a operacionalização das Forças Armadas, uma vez que se reduz a dependência tecnológica externa.

Ademais, para entender as funções das Forças Armadas não é necessário apenas perceber o contexto econômico, social e político do Brasil, mas também compreender os dispositivos constitucionais referentes a elas. Analisar e identificar os papéis das Forças Armadas pressupõe tratar dos dispositivos constitucionais de um Estado, conferindo teor eminentemente constitucional à matéria atinente à Força Bélica para a proteção da soberania nacional. Desse modo, não se aprecia a organização castrense senão pelo crivo constitucional. Como já frisado, muito embora a Suprema Carta seja objeto profícuo de diversos estudantes, políticos, doutrinadores e juristas, os dispositivos constitucionais que tratam da defesa nacional não foram analisados de forma veemente e criteriosa em comparação aos outros temas constitucionais. Por consequência, não houve, no período pós-1988, um debate que fomentasse uma nítida reverberação da relevância das Forças Armadas, bem como não houve a compreensão das típicas expressões vinculadas a tal instituição, como,

---

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>4</sup> O Brasil é signatário do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), do Tratado de Tlatelolco (TT), além da maior parte dos seus Protocolos Adicionais.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

por exemplo, “ordem pública”, “comprometimento grave das instituições” ou “garantia da lei e da ordem”. Tais expressões muito contribuíram para a desastrosa gestão governamental dos diversos estados da Federação, uma vez que os governos estaduais utilizavam-se de tais expressões para legitimar a ação das Forças Armadas nas ruas das cidades com vistas ao combate às manifestações trabalhistas e ao enfrentamento de outras questões sociais civis, que não as motivadoras de tais expressões.

De todo o modo, certo é que todos os textos constitucionais brasileiros, ou seja, as Constituições de 1824, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 trataram das Forças Armadas. Não se pode dissertar sobre as Forças Armadas sem discorrer sobre constituições, as quais trouxeram, em seu bojo, a existência das Forças Armadas como organização necessária para a existência da própria República. Não há Estado soberano sem que haja, em sua estrutura, uma força com potencial bélico capaz de proteger a sua soberania.

Assim, diante da necessidade de tutelar a própria União, a Carta Constitucional de 1988 solidificou as Forças Armadas como instituições permanentes e regulares do Estado Brasileiro. Quando a Constituinte atribuiu o caráter permanente a elas, ele tornou clarividente a concepção de que tais Forças não nasceram para ser transitórias, como foram caracterizadas as outras instituições ou órgãos da administração pública federal. Ressalta-se que até os entes federativos não são estruturas permanentes, ou seja, os entes federativos, de modo geral, podem ser reconfigurados em diferentes desenhos administrativo-políticos, respeitando a forma federativa da República, por meio de uma lei complementar ou estadual, conforme o caso, ouvindo-se a população atingida pela possível mudança.

A noção de “órgão permanente” e, portanto, a de sua não-exclusão da realidade fática e normativa do Brasil, ganha notoriedade ao se comparar tal atributo a outras estruturas ou órgãos do Estado. Desse modo, ao se fazer o confronto dos diversos dispositivos constitucionais, por meio de um processo holístico e sistematizado, verifica-se que não é possível uma elaboração legislativa que venha anular ou abortar a existência das Forças Armadas. Dentro da Constituição de 1988 não há espaço para abolir tal instituição, ou seja, a existência dela é definitiva e serve para a manutenção do próprio Estado, isto é, da própria República. Desse modo, dentro da atual hermenêutica constitucional, não se pode extinguir as Forças Armadas sem a extinção da República, ou seja, as duas coexistem com o mesmo propósito:

subsistência da unidade nacional. Há, inclusive, estudiosos que entendem que a existência das Forças Armadas configura-se como uma cláusula pétrea implícita<sup>6</sup>.

As Forças Armadas são integradas por militares. O sistema militar é regido, entre outros princípios, pela hierarquia, pela disciplina, pela fidelidade ao comando, pelo civismo e, ainda, pelo culto ao pavilhão nacional. Embora também existam tais princípios no âmbito civil, eles detêm uma roupagem mais patente no campo militar, uma vez que as atividades militares são imbricadas à perspectiva hierárquica. Não se fala em atividade militar sem que seja compreendida a noção de que existem, em tais atividades, agentes subordinados e agentes subordinadores, os quais estão escalonados, normativa e simbolicamente, numa estrutura vertical rígida. Assim, ressalta-se que, enquanto a “sociedade civil é fundada na liberdade, a sociedade militar é fundada na obediência”<sup>7</sup>.

O chefe supremo das Forças Armadas é o Presidente da República. A ele competem privativamente a direção delas, a nomeação dos oficiais-generais, as condecorações honoríficas e a regulamentação de seu funcionamento<sup>8</sup>, atentando-se para que seu desempenho tenha por fim a Defesa da Pátria, de seu Povo, de seus Bens e de seus Territórios contra invasão ou ameaça estrangeira. Importante frisar que a defesa da pátria não significa defesa de governo, não pode a defesa da pátria significar proteção de determinada ideologia ou política pública em detrimento de outra. A defesa da pátria acolhe a todos os brasileiros independentemente de sua origem, raça, cor, idade, sexo, crença ou classe econômica. Dessa forma, as Forças Armadas não podem defender determinado governo nos embates políticos, os quais são naturais dos vários sistemas sociais pertencentes à realidade brasileira. Por isso, os militares são submetidos a normas de proibição sindical e de filiação partidária, não podendo imiscuir-se em assuntos políticos. Tal proibição é um alicerce para a própria configuração constitucional, na medida em que a neutralidade política deve nortear a vida castrense para a preservação da democracia.

A capacidade bélica conferida às Forças Armadas pelo Estado também faz com que sejam criadas normas capazes de frear a operacionalidade armada dentro do próprio Estado, a fim de que os militares, quando em posse de armamentos

---

<sup>6</sup> Anotações realizadas da palestra ministrada pela Dr<sup>a</sup> MEYER, Samantha Ribeiro - PFLUG (SP), no Seminário Norte e Sul-americano de Direito Constitucional e Militar realizado pelo Superior Tribunal Militar (STM), Brasília, 9 de novembro de 2013.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Art. 84, incisos XIII e XXI, e Art. 61, §1º, II, alínea “f”, da Constituição Federal de 1988.

pesados diversos, não promovam ações de violência contrárias aos próprios objetivos e fundamentos da República, evitando, assim, a autofagia, ou seja, brasileiros matando brasileiros, ou mais especificamente, militares brasileiros matando brasileiros. Diante do grande risco de entrega de armamento pesado de calibre restrito a essas pessoas, necessário e razoável que a União e todos os seus integrantes sejam protegidos por meio de um ordenamento jurídico rígido, que limite ao máximo a conduta desses atores empossados de armamento letal de guerra. Desse modo, o surgimento de um Código Penal Militar e de um Código Processual Penal Militar específicos para reger esses militares é visto como importante baluarte de proteção do próprio Estado e, portanto, fundamentais marcos legais para os alicerces democráticos. As leis militares, que, em outro contexto, poderiam ser entendidas como demasiadamente severas, aguçam de maneira apropriada a conformação e o adestramento dos indivíduos nos quartéis, para a estruturação de uma instituição total orientada para a guerra e para a busca da paz. Não diferente foi o entendimento preconizado no art. 5º, XLIV, da CF/88, quando asseverou que é crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados civis ou militares contra a ordem constitucional ou contra o Estado Democrático.

Outro ponto importante a destacar é que os integrantes das Forças Armadas estão, em tese, submetidos ao sacrifício da vida. Apesar de esta submissão ao sacrifício da vida estar preconizada como um dos princípios que rege a organização militar, certo é que o Brasil é um país que não tem coação bélica há décadas. De todo o modo, eles se submetem, em tese, à pena de morte, ou seja, eles são os servidores públicos que dão a vida em prol da pátria. “A nenhum outro ser humano, dentro da Constituição brasileira de 1988, é exigido um sacrifício tão grande”<sup>9</sup>. Interessante notar que o próprio texto constitucional, no art. 5º, XLVII, prevê a possibilidade de pena de morte aos brasileiros nos casos de guerra declarada. Isso significa dizer que ser membro das Forças Armadas implica em matar ou morrer, na medida em que a missão precípua dessas Forças é a proteção da soberania nacional, esta que é exercida por tais membros através das atividades de guerra.

Além das atividades de guerra voltadas para ameaça e agressão estrangeira, há também outros institutos que permitem a intervenção das Forças

---

<sup>9</sup> Anotações realizadas da palestra ministrada pela Dr<sup>a</sup> Samantha Ribeiro Meyer - PFLUG (SP), no Seminário Norte e Sul-americano de Direito Constitucional e Militar realizado pelo Superior Tribunal Militar (STM), Brasília, 9 de novembro de 2013.



Armadas nos territórios estaduais brasileiros. Tais institutos são nomeados pela Carta Constitucional como Estado de Sítio (ES), Estado de Defesa (ED) e Intervenção Federal (IF). O Estado de Sítio e o Estado de Defesa estão na mesma seção do texto constitucional referente à Defesa Nacional e às Forças Armadas. O Estado de Defesa deve ser decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, além de ser aprovado pelo Congresso Nacional, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. A sua vigência é de 30 dias, prorrogável, por uma única vez, por igual período. Já o Estado de Sítio é autorizado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, decretado pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República (CR) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN), nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o Estado de Defesa, tendo sua vigência o prazo de 30 dias prorrogáveis, sucessivamente, por igual período. O Estado de Sítio também poderá ser decretado nos casos de declaração de Estado de Guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, tendo sua vigência o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

A Intervenção Federal, por sua vez, é uma medida de exceção, ou seja, a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para, entre outras hipóteses, repelir invasão de uma unidade da Federação em outra, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, ou ainda, garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação. Tal medida depende do decreto presidencial, aprovado pelo Congresso Nacional; existindo, ainda, a deflagração deste processo por meio de solicitação do Poder Legislativo ou de requisição do Poder Judiciário, nos termos constitucionais.

Observa-se que todas essas medidas visam à paz social, à manutenção da integridade nacional e à indissolubilidade da República, tendo como guardiães desses processos as Forças Armadas. Nota-se que tais medidas não surgiram na gênese constitucional do Brasil; antes, contudo, foram atribuições destinadas ao até então conhecido Estado de Emergência, o qual se aperfeiçoou ao longo do tempo, resultando em uma nova configuração da intervenção das Forças Armadas na Constituição de 1988, a saber: o Estado de Sítio e o Estado de Defesa.

Diante do exposto, torna-se evidente a importância das Forças Armadas e das mudanças paradigmáticas que o texto constitucional de 1988 trouxe em relação à especialização de medidas interventivas das Forças Armadas em sua missão precípua. A Carta da República rompeu com algumas questões ligadas às Forças Armadas, tendo em vista a recém-saída do regime militar, mas não desconstruiu ou rearranjou a segurança urbana brasileira. Desse modo, diante das aspirações do Estado Democrático de Direito e da própria existência da República no mundo contemporâneo, permitiu-se que fossem repensadas as novas funções atribuídas às Forças Armadas, lançando luzes sobre o tema para cristalizar a nítida diferença entre os fatores da Defesa Nacional e os fatores da Segurança Urbana.

A polemologia<sup>10</sup> afirma, em sua corrente majoritária, sobre a necessidade da presença da filosofia militar, a qual é baseada no fator repressivo, nas nações que queiram proteger sua unidade nacional. Diante do exposto, não se discutirá, no próximo subcapítulo, as razões pelas quais o sistema das Forças Armadas se configura na Carta Constitucional, o que será resgatado é a transversalização do tema da Defesa Nacional, que engloba sobremaneira as funções das polícias urbanas nos termos constitucionais.

## **1.2 Interseção Normativa entre Segurança Pública e Defesa Nacional: evolução das normas constitucionais entre o Exército e as Polícias Militares**

Em todos os textos constitucionais percebe-se a transferência de elementos da Defesa Nacional a ser provida pelas Forças Armadas para a configuração constitucional da segurança pública.

Após a independência do Brasil, em 1822, muitas manifestações e rebeliões eclodiram, o que fez com que a segurança pública fosse desprestigiada pelas elites brasileiras, uma vez que, sendo o Brasil uma nação independente, não poderia ter compondido o seu corpo de oficiais portugueses e estrangeiros, nem compondido o seu corpo de praças negros e mestiços. A função central de controlar e manter a

---

<sup>10</sup> Consta na Wikipédia que a Polemologia é o estudo científico das guerras, de seus efeitos, formas, durações e funções enquanto fenômeno social. A “aceitação da polemologia como um ramo de estudo no campo das ciências políticas pressupõe o abandono da aceitação da guerra como um fenômeno exclusivamente consciente e voluntário e de que os conflitos bélicos podem ser evitados utilizando mecanismos jurídicos de regulação da relação entre povos e Estados”.

ordem interna e externa diante da pluralidade de fatos que surgiam mostrou a incapacidade operacional do Exército brasileiro, pois continuamente recorriam a milícias locais para resolução dos conflitos. Dessa forma, era evidenciado mais o papel das milícias locais do que o papel do Exército e, por isso, foi que se especulou a criação de uma nova estrutura de segurança comum<sup>11</sup>.

É nesse sentido que, em 1824, a Constituição projeta as guardas policiais como um ramo do Exército (Força Armada Terrestre) com a função de manter a segurança pública no interior das comarcas<sup>12</sup>. Além disso, cresceu a desconfiança das elites para com os atores da segurança, pois os “policiais” tinham a sua origem da pobreza e da mestiçagem e, por isso, eram vistos e tratados como indisciplinados. Daí, a razão de um dos motivos da inclusão do rigor militar no âmbito policial, pois a disciplina militar era um meio de adestramento dos chamados “corpos dóceis”, como diz Foucault<sup>13</sup>. Para mudar tal cenário e sob a influência francesa, foi criada, então, a Guarda Nacional como grande promessa de solução dos problemas de segurança urbana da elite. Com o intuito de conter dentro de si uma Guarda Nacional selecionada, a Força Terrestre reduziu seu efetivo, de modo que ele “caiu de 30 mil para 10 mil homens, através de demissões e licenças, além da cessação do recrutamento militar por tempo indeterminado”<sup>14</sup>. Assim, foram excluídos milhares de militares e iniciou-se a seleção de “pessoas mais confiáveis” bem como a escolha secreta dos oficiais. “Desta forma as elites governantes regionais teriam finalmente uma forma repressiva fiel e eficiente, subordinada a oficiais escolhidos entre os seus pares para ser o braço armado da aristocracia rural”<sup>15</sup>.

Além disso, observa-se que, nesse período, o trabalho do policial era bastante difícil. Como ainda vigorava o regime escravocrata, havia um excessivo trabalho das polícias em prender qualquer escravo ou negro que não andasse com a carta de alforria, o que era feito com o objetivo de fomentar a “limpeza social”. As

---

<sup>11</sup> RAPHAEL, Joel Cordeiro. O Desafio Constitucional para uma polícia cidadã: identidade, fragmentação militar e autopoiese. Revista de Informação Legislativa, ano 50, n. 200, out/dez 2013. p. 83.

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Art. 84.

<sup>13</sup> FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir. Nascimento da Prisão. Trad. Raquel Ramallete. 23a Ed. Vozes - RJ, 2000.

<sup>14</sup> MENDES, Marcos Baptista. Militarização da Segurança Pública no Brasil: a Polícia Militar e os cenários de sua construção histórico-cultural. p. 16.

<sup>15</sup> EGE, Flávio Tadeu. Uma breve história da polícia no Brasil. Críticas a militarização e seu caráter oligárquico. Flávio Tadeu Ege \_ 1ª Ed. São Paulo: Clube de Autores, 2012, p. 39.

condições desfavoráveis de trabalho, a desconfiança por parte das elites oligárquicas estaduais e os baixos soldos promoviam, então, a indisciplina interna.

Desse modo, a disciplina militar foi atribuída às instituições policiais como um ajuste entre as aspirações da elite aristocrática e as preocupações estatais, na medida em que o Estado entregava verdadeiras armas de fogo a tais policiais. O texto constitucional de 1824 asseverava o seguinte:

Art. 145. Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Imperio, e defende-lo dos seus inimigos externos, ou internos.

(...)

Art. 147. A Força Militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela Autoridade legitima.

Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do Imperio.

Tal cenário acabou por refletir em uma série de mudanças políticas concernentes à organização institucional das até então chamadas Forças de Mar e Guerra, pois elas - enquanto instituições voltadas para a proteção da recém independência do Brasil e, portanto, para a consolidação de sua soberania - caracterizavam-se por fragilidades e distensões.

Dessa maneira, urgia a consolidação das “Forças Armadas” como instituições totais, conforme enquadramento de Erving Goffman<sup>16</sup>, a fim de que houvesse uma forte construção de identidade profissional destinados aos seus membros. Houve, assim, uma radical transformação de personalidade dos membros dela, por meio de processos políticos e organizacionais. É nesse contexto que se destacam as estratégias psíquicas e as instruções específicas dos treinamentos militares para definir com clareza os novos atributos dos membros de tais Forças, diferenciando-os e distanciando-os do mundo civil. Por consequência desses processos, as antinomias aparecem nos quartéis, como, por exemplo, a distinção entre o militar e o paisano. Tais estratégias foram (e continuam sendo) como parâmetros a serem seguidos pelos instrutores militares com vistas ao aumento do grau de autonomia da organização em relação ao meio ambiente<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

<sup>17</sup> CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006. p. 13.

Outro ponto não menos importante é que no período imperial não houve crise política nacional provocada por interferência das Forças Armadas<sup>18</sup>. Tal característica evidencia a pouca influência que tais Forças possuíam quanto aos assuntos políticos nacionais. Desse modo, toda essa preocupação de se tornar uma organização nacional capaz de efetivamente planejar e executar uma política de defesa no seu sentido amplo torna-se materializada na carta constitucional de 1891.

A Carta Constitucional de 1891 – carta que inaugurou a República -, na busca de fortalecer as Forças Bélicas brasileiras, trouxe os seguintes dispositivos referentes às até então chamadas Forças de Terra e Mar:

Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

(...)

Art 14 - As forças de terra e mar são instituições **nacionais permanentes**, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à **manutenção das leis no interior**. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.

(...)

Art 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.

(...)

Art 48 - Compete privativamente ao Presidente da República: 3º) exercer ou designar quem deva exercer o comando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brasil, quando forem chamadas às armas **em defesa interna** ou externa da União. (grifei)

Dessa forma, verifica-se que, no período da Primeira República (1889-1930), o “controle semiprivado” das Forças Armadas foi eliminado, dando a tais

---

<sup>18</sup> A interferência na vida política dita aqui se refere ao intrometimento das Forças de Terra e Mar no âmbito Legislativo ou Executivo nacional com vistas à mudança do quadro político nacional. Uma das razões para essa ausência de interferência era que as tais Forças não eram instituições fortes e solidificadas, como o são atualmente. Isso também não significa que não houve interferência delas em campos diversos. A interferência militar começou, de fato, no Império, mas ela se concretizou em outros âmbitos, como, por exemplo, na educação. Há uma obra de suma importância para a compreensão da interferência militar no Brasil que se chama “O Exército na política – Origens da intervenção militar, 1850-1894”, do autor John Schulz, o livro é resultado de sua tese de doutorado defendida em 1973 na Universidade de Princeton, nos Estados Unidos.

instituições um caráter exclusivamente nacional. Tal marco constitucional consolidou profundas transformações organizacionais, tais como o crescimento rápido do efetivo militar, a sua distribuição no território nacional, a consolidação do treinamento dos militares e a centralização do processo decisório<sup>19</sup>, tais medidas acabaram por iniciar o envolvimento político dos militares de modo mais perceptível. Entretanto, tal envolvimento militar na vida política era mitigado pelas polícias militares, pois as forças estaduais, controladas pelas respectivas oligarquias, eram verdadeiros instrumentos de controle populacional e de preservação dos interesses políticos estaduais, o que faziam delas importantes mecanismos de estratégia dos estado da Federação na busca do sucesso político e econômico sobre o Brasil.

Verifica-se, portanto, que após a proclamação da República, os “governadores” dos estados, sobretudo dos mais poderosos, buscaram se proteger de intervenções diversas, fazendo das polícias estaduais “pequenos exércitos”, algumas delas mais equipadas do que o próprio Exército<sup>20</sup>. “A policia de São Paulo contratou a Missão Francesa antes do exercito contratar. Em 1920, as guarnições policiais já superavam as do Exercito em metade dos estados, como Bahia, Pernambuco, São Paulo e posteriormente Minas Gerais”<sup>21</sup>.

Sendo assim, “o maior obstáculo à expansão do poder das Forças Armadas durante a Primeira Republica foram as policias militares estaduais”<sup>22</sup>. Além disso, o Exército contava com um baixo efetivo, havia distenções entre o Exército e a Marinha, o que não fomentava a coesão e a unidade das Forças Bélicas, bem como havia a ausência de autonomia estadual (provincial) sobre as polícias<sup>23</sup>. Sem a autonomia governamental das províncias para administrar suas polícias, o quadro das polícias era distorcido, pois as províncias não tinham uma “política exterior” em relação à União, consoante a filosofia da Defesa Nacional, como também não tinham uma “política exterior” em relação às outras províncias. Isso significa que as províncias não necessitavam de forcas militares federais para apoiar determinada política do seu estado, ou seja, acontecia, em certa medida, o freio da operacionalidade das Forças Armadas.

---

<sup>19</sup> CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p. 59.

<sup>20</sup> Idem, ibidem.

<sup>21</sup> Idem, ibidem.

<sup>22</sup> Idem, ibidem.

<sup>23</sup> Idem, p. 57.

A tarefa de policiamento da população era local (municipal) e era em grande parte exercida pela Guarda Nacional. Esta, por sua vez, apesar de seus imensos efetivos, possuía escassa eficácia bélica e constituía um obstáculo ao crescimento do Exército apenas por impedir um recrutamento maior e melhor.<sup>24</sup>

A partir da Segunda República, em 1930, as Forças Armadas, especialmente o Exército, se viram instaladas no centro do poder nacional de modo muito mais sólido que na Primeira República. Entretanto, essa consistência não era tão robusta, pois existiam tensões significativas entre a Marinha e o Exército e uma ampla segregação de interesses entre os estados federados diversos. O contexto da política café com leite e das disputas entre os estados da Federação revelavam a busca da influência militar na burocracia estatal e a expansão do sistema federativo brasileiro. Para ilustrar o contexto de irrupções sociais, observam-se os seguintes acontecimentos: a extinção da Guarda Nacional; os Movimentos Tenentistas; o Movimento Pacificador; a Revolta da Armada; a Guerra de Canudos; a Revolta da Vacina; a Revolta da Chibata; a Guerra do Contestado; a Revolta dos 18 do Forte; a Revolução Libertadora; a Coluna Prestes; e a Revolução de 1930.

Acresce-se o fato de que as polícias estaduais (...) eram leais aos respectivos presidentes. Isso favoreceu a vitória dos tenentes em 1930. Mas gerou uma aliança incômoda. Um dos pontos do programa de reforma dos tenentes era exatamente **reduzir a excessiva influência dos estados na política nacional, e as polícias eram um dos grandes sustentáculos dessa influência**. Para o Exército como um todo, o problema era ainda maior. Não era viável executar qualquer política de defesa nacional, concebida nos termos amplos dos reformadores, quando **as Forças Armadas não tinham sequer o controle militar interno**.<sup>25</sup> (grifei)

Com o fim do Estado unitário e a expansão do federalismo, os Estados membros buscaram, então, o controle do poder de polícia, de modo que cada Estado membro da federação podesse institucionalizar sua polícia local. Diante desse contexto e das convulsões sociais, a Constituição de 1934, a segunda Carta da República, diferenciou com menos obscuridade a função das atividades de polícia do papel das

---

<sup>24</sup> Idem, p. 57.

<sup>25</sup> Idem, p. 57-58.

Forças Armadas, consolidando tais polícias estaduais como reserva do Exército quando mobilizadas ou a serviço da União, conforme explicitado a seguir:

Art. 5.º Compete privativamente á União:

V - organizar a defesa externa, a policia e segurança das fronteiras e as forças armadas;

XI - prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados

(...)

Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

(...)

Título VI – Da Segurança Nacional

Art 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, **ordem e a lei**.

Art 163 - Todos os brasileiros são obrigados, na forma que a lei estabelecer, ao Serviço Militar e a outros encargos, necessários à defesa da Pátria, e, em caso de mobilização, serão aproveitados conforme as suas aptidões, quer nas forças armadas, quer nas organizações do interior. As mulheres ficam excetuadas do serviço militar.

Art 167 - As **polícias militares** são consideradas **reservas** do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, **quando mobilizadas ou a serviço da União**. (grifei)

José Murilo de Carvalho lembra que:

Se a primeira intervenção, em 1889, gerou aumento substancial no poder político das Forças Armadas, o mesmo não se pode dizer dos movimentos seguintes. À medida que esses cindiam internamente as duas forças, ou lançavam uma contra a outra, enfraqueciam-nas e facilitavam seu uso político pelas elites civis. O fortalecimento interno das Forças Armadas exigia o fim de movimentos intervencionistas isolados e destruidores da hierarquia<sup>26</sup>.

Com o apoio dos militares, Getúlio Vargas implanta o Estado Novo, ditadura que perdurou até o ano de 1945. Nesse contexto, a polícia já estava consolidada como força reserva do Exército, o que fez com que a outorga do texto constitucional de 1937 praticamente não alterasse os dispositivos constitucionais referentes à Defesa Nacional ou à Segurança Pública da Constituição de 1934. A

---

<sup>26</sup> CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p. 59.



novidade era a inclusão dos incisos V e XXVI, no art. 16, da CF/37, que ensejavam o amálgama entre os aspectos da Defesa Nacional e da Segurança Pública, conforme se nota a seguir:

Art 15 - Compete privativamente à União:

IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras;

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

V - **o bem-estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança públicas**, quando o exigir a necessidade de unir regulamentação uniforme;

XXVI - organização, **instrução, justiça** e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército. (grifei)

Observa-se, desse modo, a “transversalidade” do tema da *segurança pública* ao lançar os olhares para o inciso V, do art. 16, da CF/37, a fim de se constatar que já incumbia à União a competência de legislar sobre o bem estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública, quando for exigido a necessidade de uma regulamentação uniforme por situação diversa.

Pontua-se que o governo ditatorial de Vargas foi o período que coincidiu com a 2ª Guerra Mundial. Em 1941, por meio do Decreto-Lei 2.961, criou-se o Ministério da Aeronáutica e fundiu as forças aéreas do Exército e da Marinha em uma só corporação: a Força Aérea Brasileira (FAB). A partir de então, as Forças Armadas continham três grandes Forças: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. Em 1942, Brasil declara guerra ao Eixo (Alemanha, Itália e Japão) e participa da 2ª Guerra Mundial. O nazi-fascismo tão combatido à época evidenciava o sentimento de repulsa contra os valores tiranos e ditatoriais internos, o que fazia com que se elevassem as aspirações sociais pela busca democrática.

Com o fim do Estado Novo de Vargas, instalou-se um novo momento democrático brasileiro. No tocante à segurança pública, as polícias deixaram de fazer parte rol das competências privativas da União, ou seja, a manutenção e o exercício das atividades policiais não eram mais da competência privativa da União, mas sim dos estados federados, rompendo com a novidade trazida pelo inciso V, do art. 16, da CF/37, e, portanto, descentralizando, de certa forma, o poder de polícia da União.

Por outro lado, apesar de a disciplina militar ter sido atribuída, desde a primeira Carta Constitucional, às polícias e, apesar do rompimento da centralização

quanto à competência privativa da União em cuidar da segurança pública, a inserção das Polícias Militares no Exército se solidificou na nova Constituição de 1946, ao constitucionalizar que tais forças estaduais seriam não apenas forças reservas, mas também “forças auxiliares” *do Exército*<sup>27</sup>.

A Constituição de 1946 afirmava:

Art 5º - Compete à União:

IV - organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa;

(...)

Art 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a **manutenção da ordem** nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como **forças auxiliares, reservas** do Exército.

Parágrafo único - Quando **mobilizado** a serviço da União em tempo de **guerra** externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército. (grifei)

Além dos dispositivos elencados nas seções adstrita à Defesa Nacional ou à Segurança Pública, a Constituição de 1946, trouxe, no âmbito dos direitos fundamentais, preconizado no seu art. 141, *caput*, o direito e a garantia à “inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade”<sup>28</sup>. Assim, a “segurança” explicitamente ganha novos patamares de proteção constitucional.

Em 1964, o golpe militar derruba João Goulart, bem como fecha os partidos e organizações estudantis, causando, assim, uma grande turbulência política. Os fatores industriais e tecnológicos avançavam ao mesmo tempo em que a urbanização crescia exponencialmente. Os estudos criminológicos apontam para a década de setenta como um marco temporal decisivo nos padrões sociais, de modo a se distinguir um antes e um depois. É nesse contexto de agravamento das tensões

---

<sup>27</sup> Força Reserva não é sinônimo de Força Auxiliar. Enquanto a Força Reserva, em linhas gerais, destina-se a todos os brasileiros entre 18 e 45 anos (policiais ou não), os quais compõem um dos quadros do Serviço Militar Obrigatório, para que, quando necessário, seja acionado para a mobilização nacional, a Força Auxiliar é composta pelos órgãos policiais militares estaduais para acudir, apoiar, assessorar, socorrer qualquer ameaça institucional, calamidade de grandes proporções, por termo a grave comprometimento da ordem pública, ou ainda, manter a integridade nacional. A Lei do Serviço Militar e o seu Decreto Regulamentador (Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 e Dec. nº 57.654, de 20 de janeiro de 1966, respectivamente), bem como o Dec. nº 88.777, de 30 de setembro de 1993, (regulamento das PM e CBM) regulam uma parte significativa sobre o tema da requisição das forças auxiliares.

<sup>28</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003, p.180.

políticas interna que se implantou um novo modelo de segurança pública, a chamada Grande Reforma Policial<sup>29</sup>, nome atribuído ao:

(...) movimento em favor de mudanças institucionais deflagrado naquele triênio [1967/68/69], que constituiu basicamente na quebra do pluralismo policial e consequente absorção de corporações policiais civis (Guarda Civil, Corpo de Fiscais de Trânsito) pelas polícias militares, às quais, por sua vez, se deu exclusivamente para o exercício do policiamento ostensivo fardado.<sup>30</sup>

Tal implantação do novo modelo iniciou-se com o advento da edição do Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, e com a outorga da Constituição de 1967 de janeiro do mesmo ano. Tal decreto-lei reorganizou as polícias militares e incluiu os corpos de bombeiros militares no âmbito da segurança pública<sup>31</sup>. Esse novo sistema policial foi caracterizado por uma elevada concentração de poder e por uma orientação vertical<sup>32</sup>, na medida em que toda a atividade ostensiva fardada ficou a cargo da Polícia Militar e toda atividade cartorial, burocrática, de investigação e de identificação de autoria de delitos, ficou com a Polícia Civil<sup>33</sup>. Desse modo, toda e qualquer atividade de policiamento ostensivo ficou sob a égide das forças policiais estaduais, o que permitiu o surgimento de vários batalhões especializados dentro de todas as Polícias Militares da Federação, provocando, portanto, a ampliação de competência das Polícias Militares. Reflexo disso foi a assunção de competência e de gerenciamento pela polícia militar das atividades de fiscalização de trânsito, fiscalização lacustre, patrulhamento rodoviário, ou ainda, policiamento florestal.

A consolidação da Grande Reforma Policial iniciou-se a partir do ano 1979, “ocasião em que a chamada ‘violência urbana’ apresenta contornos preocupantes, e vai até 1988, ano em que é promulgada a nova Constituição brasileira”<sup>34</sup>. Posteriormente, a Constituição de 1988 inaugurou uma fase de exaustão desse modelo que foi progressivamente evidenciando a não-compatibilidade dessas absorções de competências pelas polícias militares estaduais em relação às novas demandas sociais modernas.

A Constituição de 1967 asseverava assim:

---

<sup>29</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>30</sup> Idem, p. 179.

<sup>31</sup> Os órgãos de polícia administrativa não aparecem no bojo do Decreto-Lei 317.

<sup>32</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 200, p. 182.

<sup>33</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>34</sup> Idem, p. 181.

Art 8º - Compete à União:

IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional;

VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

a) os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras;

b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;

c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

d) a censura de diversões públicas;

XII - organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações

(...)

Da Competência dos Estados e Municípios

Art 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.

(...)

Das Forças Armadas

Art 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

§ 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, **a lei e a ordem.** (grifei)

Espírito Santo e Meireles lembram que:

As mudanças impostas pelo regime militar, depois de alguma resistência e desconfiança, natural ao clima então reinante do país, foram aos poucos conquistando a adesão dos dirigentes da organização (...). De fato, durante quase todo o período republicano, pelas razões já expostas, a polícia militar não tinha uma identidade definida – nos períodos de agitação política atuava como força de repressão, dando-se a hipertrofia de seu aspecto militar; nos períodos mais calmos,

era às vezes lançada no policiamento, sem que isso significasse sua desmobilização bélico-militar.<sup>35</sup>

Com o fim do regime militar, a Carta de 1988 reaplicou o controle e a supervisão das polícias ostensivas ao ideário militar. Por consequência, a preparação e a formação dos policiais, que deveriam estar pautados na segurança interna, acabaram se configurando como mecanismos de controle das Forças Armadas e do Governo Central, ou seja, de controle interno/externo, evidenciando mais o caráter da mobilização nacional (que pode ocorrer esporadicamente) do que o do policiamento urbano. O sistema repressivo acabou ganhando notoriedade em vez de o sistema preventivo nortear o sistema policial. Os objetivos das tropas federais moldados no combate ao inimigo externo ou a agressão estrangeira foram resinificados, de modo a passar às polícias estaduais militares a perspectiva repressiva, em vez da perspectiva preventiva. Isso não significa que elas não terão subsídios repressivos para o combate à criminalidade, mas urge um sistema policial que combata às causas dos fenômenos criminais, e não apenas os seus reflexos.

Outro ponto importante é que os Corpos de Bombeiros até 1967, portanto, antes do regime militar, eram instituições civis. Com o advento da fase autoritária brasileira, de 1967 a 1985 (Grande Reforma Policial), o texto constitucional acabou por militarizar tal órgão. Posteriormente, com o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Cidadã, os Corpos de Bombeiro ao invés de retornarem ao *status quo*, permaneceram com a mesma natureza militar que o antigo regime havia imposto a eles.

A Carta Magna de 1988 assevera da seguinte maneira:

Art. 21. Compete à União:

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

---

<sup>35</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 200, p 192.

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

(...)

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são **militares dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 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.

§ 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. (grifei)

Claudionor Rocha lembra que:

Em sentido amplo, “segurança”, “defesa”, “proteção”, são termos semanticamente semelhantes, podendo-se vislumbrar o conceito de cada termo interpenetrando o dos demais. Essa visão fica evidente quando observarmos sua utilização no texto constitucional, em temáticas não propriamente voltadas para a segurança pública tomada no seu significado adotado pelo capítulo próprio.<sup>36</sup>

Constata-se, portanto, que a Carta Constitucional de 1988 não alterou substancialmente o quadro da segurança pública brasileira; pelo contrário, repetiu a vinculação da segurança urbana ao arcabouço das Forças Armadas. Os ideais referentes à segurança nacional (o exercício da guerra e o combate à agressão estrangeira) foram verdadeiros balizadores na formação das atividades policiais ostensivas internas, na medida em que tais atividades de policiamento urbano ficavam sob a égide castrense. Desse modo, esse reiterado desenho constitucional não favoreceu e não favorece a promoção da cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, no momento em que persiste uma especial ausência de normatização e sistematização constitucional adequada no que tange ao sistema de segurança externa, que toca às Forças Armadas, e ao sistema da segurança interna,

---

<sup>36</sup> ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. Estudo laborado em jun. 2011. p. 13. Disponível em < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9994>> acessado em 7 de abril de 2014.

que toca às polícias, para enaltecer o relacionamento entre a polícia (Estado) e a sociedade.

É evidente que as especializações e o crescimento das informações no mundo globalizado possibilitaram a remodelação de diversas instituições militares estaduais às noções de cidadania, de direitos humanos e de técnicas na atividade policial, para o desenvolvimento do caráter preventivo dessas instituições. Contudo, os desdobramentos dessa tentativa de adequação – quando os valores militares dessas polícias sofreram importantes transformações laterais através dos princípios normativos do mundo civil - acabaram por caracterizar as instituições militares estaduais ora forças do Exército, ora policiais civis, fazendo dela um sistema de “militarismo às avessas”, que não esclarece para o policial, que está em contato direto com o cidadão, qual a postura que ele deve ter para exercer seu papel constitucional, se, repressiva ou preventiva. Há uma insistente confusão conceitual que provoca nitidamente um desvirtuamento das funções legítimas de violência do Estado brasileiro na promoção de seu monopólio da força e, portanto, na segurança pública.

Acontece que uma vez que tal sistema de segurança esteja umbilicalmente ligado às Forças Armadas no texto constitucional, a existência de debates e de possíveis alterações e reformas neste sistema diminuem drasticamente, uma vez que o rito legislativo para alteração do texto constitucional é mais rígido. A dificuldade de convergir os interesses dos partidos políticos para a compreensão do tema soa como obstáculo na simples tentativa de discussão ou de elaboração legislativa.

Por um lado, têm-se vários argumentos, os quais já foram apresentados à arena política, tais como argumentos que tratam do direito do trabalho e de aspectos jurídicos dos policiais estaduais, assim como argumentos sociológicos. Todos esses argumentos não foram suficientes para a desconstrução do sistema de segurança pública preconizada no texto constitucional de 1988. Por outro lado, os debates tornam-se inoperantes, no momento em que se tem o eixo constitucional como balizador dessas discussões, pois o tema das Forças Armadas já está fechado operativamente pelos dispositivos constitucionais, fazendo com que qualquer reconfiguração das polícias estaduais seja inconstitucional. Portanto, resgata-se a noção de uma verdadeira quebra de paradigmas da segurança urbana, que poderá ser

iniciada por uma nova estruturação desse sistema através de uma Proposta de Emenda Constitucional<sup>37</sup>.

#### 1.4 Segurança Pública: a expressão inapropriada

A abrangência da expressão “ordem pública” abre um leque de percepções diversas no que diz respeito ao arranjo, à estrutura e aos processos do Estado brasileiro quanto à tranquilidade e à normalidade social. A expressão “ordem pública” ganhou inadequadamente uma ampla significação, sem que a ela fossem dadas, pelo texto constitucional, as devidas delimitações, conceituações ou definições quanto ao tratamento dos temas de segurança pública e defesa nacional.

Um dos conceitos de ordem pública na literatura brasileira é o que está preconizado no Manual Básico da Escola Superior de Guerra (ESG), o qual afirma que ordem pública “é a situação de tranquilidade e normalidade cuja preservação cabe ao Estado, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas”<sup>38</sup>.

Outra expressão que também causou distorções ao longo do tempo é “segurança pública”. Essa famosa expressão demonstrou nitidamente, ao longo dos anos, a falta de clareza e de objetividade de sua conceituação. A Carta Constitucional de 1988 utiliza tais termos sem os definir, porém elenca em *numerus clausulus*, no art. 144, quais os órgãos e quais as instituições encarregadas de exercer a segurança pública do país. O art. 144, da CF/88, traz em cada dispositivo cindido um órgão responsável por parte da segurança pública, de modo a atribuir a cada um determinada função e missão. Ou seja, o texto constitucional não conceitua segurança pública, mas enumera taxativamente os seus órgãos, além de atribuir a eles suas competências respectivas. Dessa forma, nota-se, de imediato, a lacuna constitucional sobre o que é,

---

<sup>37</sup> Claudionor (2011) fez uma síntese das proposições legislativas apresentadas sobre o tema atinente à modificação na estrutura policial, desmilitarizando a polícia ou submetendo-a à fiscalização do Judiciário, ou ainda, criando as guardas municipais, entre outras propostas. As principais Propostas de Emenda à Constituição (PEC) atinentes à matéria apresentadas na Câmara dos Deputados foram: PEC n. 60/1990, 46/1991, 466/1997 – que apensaram a PEC n. 84/2003; PEC n. 483/1997, 512/1997, 551/1997, 496/2002, 534/2002 – que apensaram a PEC n. 95/1995, 247/1995, 343/1996, 392/1996, 409/1996, 151/1995, 156/1995, 514/1997, 613/1998, 181/2003, 87/1999, 124/1999, 154/1999, 240/2000, 250/2000, 266/2000, 275/2000, 276/2000, 280/2000, 284/2000, 291/2000, 317/2000, 449/2001, 532/2002, 49/2003, 7/2007; PEC n. 435/2005, 589/2006, 143/2007, 340/2009 – que apensaram as PEC n. 356/2009, 414/2009, 425/2009; e a PEC n. 430/2009 – que apensou a PEC n. 432/2009. Continuam tramitando as PEC n. 534/2002, 589/2006, 340/2009 e 430/2009 e respectivas apensadas e subapensadas, tendo sido as demais arquivadas ou devolvidas.

<sup>38</sup> ESG, Manual Básico, v. 1. Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, 2009, p. 58.



de fato, a segurança pública. Em meio aos inúmeros debates doutrinários, “parece possível distinguir duas tendências fundamentais”<sup>39</sup> a respeito de sua natureza. A primeira tendência busca a incorporação na ideia de segurança todo o tipo de defesa ou garantia contra ameaças; e “a segunda, mais específica, inclui na noção somente (ou basicamente) a defesa contra a ameaça do crime e da contravenção penal”<sup>40</sup>.

A primeira tendência pode ser exemplificada por Magalhães, o qual afirma que segurança pública é o conjunto de “atividades complexas e variadas que o Estado coloca à disposição da população visando protegê-la contra os delitos em todas as nuances, contra os desastres, sinistros e catástrofes, naturais ou artificiais, garantindo, em consequência, a ordem pública”<sup>41</sup>. Desse modo, a segurança pública é entendida, para esse autor, como serviço público ou como “conjunto de atividades complexas” a serem fornecida pelo Estado, enquanto a ordem, nessa perspectiva, seria uma decorrência ou consequência da segurança pública.

Outro escritor que ainda contribui para essa mesma tendência é o autor Figueiredo (1986), o qual assevera que:

(...) na segurança pública o que se garante é o inefável valor da convivência pacífica e harmoniosa, que exclui a violência nas relações sociais, que se contém no conceito de ordem pública; quem garante é o Estado, já que tomou a si o monopólio do uso da força na sociedade e é, pois, o responsável pela ordem pública; garante-se a ordem pública contra a ação de seus perturbadores; garante-se a ordem pública através do exercício, pela administração, do poder de polícia.<sup>42</sup>

No tocante à segunda tendência, o autor Lazzarini reconhece a imprecisão dos conceitos, afirmando que a segurança pública seria uma das causas da ordem pública, assim como tranquilidade pública e a salubridade pública<sup>43</sup>. A Ordem Pública, por sua vez, abarcaria a ordem administrativa em geral, podendo compreender a ordem pública propriamente dita, e outras esferas do Estado na

---

<sup>39</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003. p. 36.

<sup>40</sup> Op. cit.

<sup>41</sup> MAGALHÃES, Euro. (1984). “A missão da Polícia Militar”, in O Alferes n. 2, 1º quadrimestre, apud Espírito Santos & Meireles, op. cit. p. 37.

<sup>42</sup> Op. cit. P. 37.

<sup>43</sup> LAZZARINI, Álvaro. Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 80.

promoção de seus sistemas sociais, como a saúde, a segurança e a educação, assim como a boa-fé nos negócios<sup>44</sup>.

Desse modo, Lazzarini evidencia a diferença entre a segurança pública e a ordem pública, associando a segurança pública ao estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, ou seja, pela legislação penal comum<sup>45</sup>, enquanto associa a ordem pública a uma ideia abrangente de ameaças, riscos e perigos que englobam possíveis prejuízos a vida, a liberdade e aos direito de propriedade, os quais refletem nas mais diversas áreas do Estado, como saúde, emprego e segurança. Tal conceito de ordem pública resgata a perspectiva da Segurança Social e da Proteção Social.

A perspectiva da Proteção Social está ligada à necessidade de prover a proteção do ambiente social e promover consequentemente o desenvolvimento do país. Preservar e manter os seres humanos, como também os seus bens e os seus interesses são objetivos da Proteção, “cujo provimento se dá através de mecanismos de defesa contra as ameaças. Já o desenvolvimento visa aprimorar e aperfeiçoar as condições de vida nas áreas social e moral”<sup>46</sup>.

Dessa forma, Espírito Santo e Meireles ensinam que o Estado pode ser visto como um macrossistema, composto de dois blocos: o sistema de proteção e o sistema de desenvolvimento. “Em ambos a autoridade estatal realiza, regula e regulamenta atividades que os compõem, de forma e de intensidade muito nítidas”<sup>47</sup>. Diante desses dois blocos, os autores diferenciam o **Sistema de Desenvolvimento Social**, que alberga o Sistema de Proteção Social, do **Sistema de Desenvolvimento Nacional**, que conduz o Sistema de Proteção Nacional. Atentando-se para o fato de que o Sistema de Desenvolvimento Nacional e o Sistema de Proteção Nacional estariam vinculados à sociedade política, enquanto o Sistema de Desenvolvimento Social e o Sistema de Proteção Social estariam vinculados à sociedade civil.

Diante desse entendimento sobre a existência de um âmbito político-nacional e de outro âmbito social, as acepções dos termos “segurança pública” acabam sofrendo a influência da expressão “segurança social” – a qual clarifica a noção do “amplo espectro do desejável e desejado ambiente de segurança pela

---

<sup>44</sup> KNAPP, Blaise. Précis de droit administratif, Suíça: Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1980, p. 20, apud LAZZARINI, op. cit., p. 80.

<sup>45</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003. p. 37 e 38.

<sup>46</sup> Op. cit. p. 29.

<sup>47</sup> Op. cit. p.30.

sociedade”<sup>48</sup> – fazendo com que o conceito de segurança pública fique mais restrito e limitado, dando a este conceito um viés mais ligado à proteção contra o crime. “A segurança pública constitui uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas, cuja finalidade é propiciar a convivência social pacífica, preservando a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio”<sup>49</sup>.

Tal delimitação do conceito da segurança pública, segundo Espírito Santo e Meireles,

(...) faz com que “graves problemas sociais, tais como o desemprego, a pobreza, a ausência de infra-estrutura, o uso e a ocupação do solo, e, em geral, as desigualdades no acesso aos recursos sociais” não sejam considerados “problemas de ordem pública” e não entrem “na acepção dominante do conceito de *innere Sicherheit* [segurança interna ou segurança pública, na doutrina alemã].<sup>50</sup>

Sendo assim, a segurança pública não é exercida pelos órgãos elencados no art. 144 da CF/88, mas por eles devem ser “garantida”, pois segurança pública não é uma função ou atividade, mas um estado, um clima, ou ainda, uma situação<sup>51</sup>.

É fundamental frisar que o adjunto adnominal “pública” da expressão “segurança pública” tem o sentido de “do povo” (em oposição ao sentido de “do particular” ou “privada”)<sup>52</sup>. A qualidade de a segurança ser “pública” não traduz a realidade fática e normativa do Brasil, na medida em que a ideia de busca da “segurança” engloba tanto os setores públicos, quanto os setores privados. Entre outros exemplos que os autores evidenciam, tem-se o atendimento pela polícia militar de ocorrência de vias de fato entre marido e mulher, que ocorre dentro do lar. Tal exemplo não estaria, em termo teóricos, respaldado pela expressão “segurança pública” quando se entende o termo “pública” em sentido oposto ao termo “privada”, já que não se nega que a violência doméstica - embora ocorrida, na maior parte das vezes, na esfera privada - é um sério problema social. “A filosofia da polícia comunitária, fundada na antecipação e na eliminação das causas dos incidentes, não

<sup>48</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003, p. 38.

<sup>49</sup> Silva *apud* Zaverucha, *idem*, *ibidem*.

<sup>50</sup> Baratta *apud* Zaverucha, *idem*, *ibidem*.

<sup>51</sup> ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. Estudo laborado em jun. 2011. p. 6. Disponível em < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9994>> acessado em 3 junho de 2014.

<sup>52</sup> *Idem*, *ibidem*.

pode basear-se numa proteção ou ordem meramente públicas, mas na soma do público e do privado, ou seja, na busca do ambiente de segurança social”<sup>53</sup>.

Desse modo, evidencia-se a expressão segurança pública como um termo a ser diferenciado de segurança privada, que deve significar ambiente de paz e harmonia que a sociedade civil busca instalar em áreas particulares, ainda que através de terceirização.<sup>54</sup>

A concepção de que a “segurança” é uma condição, um estado ou um clima não é apenas adstrita ao âmbito da segurança interna, tal entendimento é também consolidado na Política de Defesa Nacional – documento, anteriormente previsto pela Lei Complementar nº 97/99 (que dispõe sobre as Forças Armadas), preponderantemente voltado para ameaças externas – que trouxe por meio do Decreto 5.484, de 30 de julho de 2005, a seguinte diferenciação:

I - **Segurança** é a **condição** que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - **Defesa Nacional** é o **conjunto de medidas e ações** do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (grifei)

A segurança é, portanto, o fim do processo de proteção, do qual a defesa é o meio. Defesa Social, desse modo, designa as redes articuladas de atividades, tarefas, pessoas, órgãos e meios, com os quais a sociedade espera proteger-se contra ameaças de origem natural (enchentes, furacões, desabamentos, enchentes, terremotos, etc.) e contra ameaças de origem social, decorrentes da vida em sociedade (acidentes no trabalho, atropelamentos, crimes em geral, doenças, etc.)<sup>55</sup>. Observa-se que Defesa Social não se confunde com Proteção Social, pois este é o ambiente resultante das atividades de defesa social.

Defesa é, então, a demonstração “prática de proteção, por meio de um conjunto de atitudes preventivas e procedimentos corretivos que visam o ambiente de segurança. A defesa compreende um conjunto de ações metódicas, administrativas e

---

<sup>53</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003. p. 38 e 39.

<sup>54</sup> Idem, ibidem.

<sup>55</sup> Idem, p. 40.

operacionais”<sup>56</sup>. Ou seja, o conceito de defesa traz o significado de conduta, prática, ato ou ação. Os mecanismos das ações de defesa podem reduzir a insegurança, “ocorre que é impossível executar todas as ações de defesa necessárias à proteção social. A quantidade de recursos físicos e humanos para uma tal empreitada tenderia ao infinito”<sup>57</sup>.

Sendo assim, os processos de defesa são inúmeros. A proteção social exige a atuação de diversos mecanismos de “defesa” (latu sensu), dentre os quais pode-se destacar os ligados à Defesa Social. A Defesa Social seria uma tarefa de “utilizar os instrumentos de proteção coletiva contra ameaças do corpo social”<sup>58</sup>. Desse modo, os autores dividem os Processos de Proteção em duas classes: a classe da Criação dos Instrumentos e a classe da Utilização dos Instrumentos. Enquanto a primeira classe se refere aos instrumentos e a sua disponibilização, a segunda classe se refere ao uso de tais instrumentos, configurando-se, assim, a defesa. Diante disso, os autores resgatam uma série de exemplos para cristalizar tal diferença: enquanto a vacina é um instrumento, a vacinação é um mecanismo de defesa; enquanto o acompanhamento de fenômenos da natureza é um instrumento, o salvamento é mecanismo de defesa social; enquanto a prisão de corruptos e de homicidas é instrumento, as atividades policiais se configuram como defesa na busca de proteção social, porque o instrumento-educação, em tese, é a preparação para a vida com vistas ao convívio social pacífico futuro<sup>59</sup>.

Observa-se, desse modo, que se a “defesa” abriga o uso de determinados instrumentos para que seja reduzida a insegurança contra ameaças diversas, a “defesa social” tem uma significação mais ampla, o que acaba por exigir uma série de especificações dos tipos de ameaças contra as quais querem ser protegidas. Daí, surgem a defesa do meio ambiente, a defesa sanitária, a defesa contra a calamidade e, em especial, a defesa anti-infracional.

Desse modo, a defesa anti-infracional é um “subsistema da defesa social que reúne os instrumentos e mecanismos para controlar as ameaças específicas representadas pelas infrações, que têm origem no corpo social e afetam o ambiente de

---

<sup>56</sup> Idem. p. 50.

<sup>57</sup> Idem, p. 51.

<sup>58</sup> Idem, p. 53.

<sup>59</sup> Idem, p. 53 e 54.

segurança anti-infracional, com destaque para o crime violento”<sup>60</sup>. Assim, a defesa anti-infracional se organiza sob a forma de um “grande sistema pluri-institucional, vinculando a polícia preventiva, a polícia judiciária, o ministério público, a justiça criminal, a defensoria pública e a administração prisional”<sup>61</sup>.

Acontece que a Constituição Federal de 1988 ao afirmar que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, ela atribuiu a todos os brasileiros o compromisso de estimular a própria proteção, no momento em que se extrai dos deveres e das responsabilidades desses brasileiros a efetiva participação da solução dos conflitos, não apenas por meio dos órgãos esculpidos no art. 144, CF/88, mas também por meio de toda a sociedade como coprodutora da segurança. Contudo, a segurança pública, no caput do art. 144, CF/88, tem por finalidade a preservação da ordem pública; esta expressão também é incluída nas finalidades de outros institutos constitucionais destinados às Forças Armadas, como o Estado de Defesa e a Intervenção Federal. Assim, a expressão segurança pública, já desgastada no imaginário social, não traz apenas o significado de combate à criminalidade, mas também remete a noção de negócios do Estado, como também faz referência à aplicação das Forças Armadas em atividades de natureza policial.

Verifica-se, desse modo, que a recorrente má utilização das expressões “segurança pública”, “ordem pública”, “paz social” e “garantia da lei e da ordem”<sup>62</sup> é devida à falta de conceituação a nível constitucional do que tais expressões realmente significam. Esse vácuo legislativo dá margem a elucubração de duas vertentes, conforme lembra Rocha:

- a que “busca incluir no conceito todo tipo de defesa ou garantia contra ameaças e

---

<sup>60</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003. p. 59.

<sup>61</sup> Idem, ibidem.

<sup>62</sup> A Garantia da Lei e da Ordem (GLO) não era vista como um instituto jurídico específico, como ela o é hoje. Ela tornou-se uma das hipóteses de Emprego das Forças Armadas tão-somente no ano de 2010, quando a Lei Complementar nº 10 atualizou a Lei Complementar nº 97/99. Observa-se que antes de tal normatização, resultado de um processo relativamente recente, o uso da expressão “garantia da lei e da ordem” era a mais abrangente possível e, portanto, sendo utilizada como um princípio motivador tanto das atividades policiais, quanto das operações das Forças Armadas.

- a que admite tão-somente a defesa contra a ameaça do crime e da contravenção penal”<sup>63</sup> (defesa anti-infracional).

Diante desse quadro, há confuso tratamento dos termos constitucionais sobre “ordem pública”, “comprometimento grave das instituições” ou “garantia da lei e da ordem”, o que faz com que tais expressões sejam utilizadas tanto para motivar a atividade policial, quanto para fundamentar determinada operação das Forças Armadas, sem analisar, por meio de um processo holístico, a compatibilidade entre a medida a ser tomada e a expressão utilizada. Pode-se inferir, por exemplo, que a “comoção grave” (expressão atinente ao Estado de Sítio) enseja uma medida mais onerosa do que a busca da “integridade nacional” (expressão atinente à Intervenção Federal); ou ainda, que a “preservação da ordem pública” (expressão atinente ao Estado de Defesa) enseja uma medida mais gravosa do que “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (expressão atinente à Intervenção Federal).

Ademais, verifica-se que o que é geralmente invocado pela sociedade é a “defesa”, ou seja, é o “clamor por mecanismos de defesa”, seja por fatores da defesa anti-infracional (patrulhamento de viaturas, rondas de policiais a pé, busca de interação entre a polícia e a comunidade etc.), seja por outros fatores da defesa social (conselhos tutelares, atendimento hospitalares etc.). Para que o significado da expressão “segurança pública” tenha, de fato, um conceito compatível com o que se deveria ser preconizado pelo texto constitucional, é fundamental ter os esclarecimentos de todas as expressões constitucionais do tema. Os estudiosos da policiologia<sup>64</sup> asseveram sobre a importância de se consolidar o conceito da defesa anti-infracional no tratamento de tão polêmico tema que é a segurança pública.

A seguir, três tabelas ao leitor, para clarificá-las o tratamento constitucional dado à defesa interna, a qual sofreu nítida influência da defesa externa. Houve uma mistura entre os temas da Defesa Nacional e da “Segurança Pública” na estruturação da Carta Constitucional. A interseção entre esses temas acabou por refletir nos papéis das polícias estaduais ostensivas, os quais são grandes responsáveis pela defesa anti-infracional.

---

<sup>63</sup> ROCHA, Claudionor. Segurança Pública e seus Enigmas. Estudo laborado em jun. 2011. p. 5. Disponível < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9994> > acessado em 12 de abril de 2014.

<sup>64</sup> Policiologia é a “ciência que estuda a autoridade, o poder, a força de polícia, as instituições policiais, e os processos de que se utilizam para o controle de ameaças que repercutem na insegurança social”. ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003, p. 64.

EXPRESSÕES CONSTITUCIONAIS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaração do estado de guerra;</li> <li>- Agressão Estrangeira; e</li> <li>- Comoção grave (repercussão nacional)</li> </ul>	Estado de Sítio (Art. 137, CF/88)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservar a Ordem Pública ou Paz Social e</li> <li>- Restabelecer a Ordem Pública ou Paz Social</li> </ul> (desde que ameaçadas por instabilidade institucional ou calamidade de grandes proporções)	Estado de Defesa (Art. 136, CF/88)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manter a integridade nacional;</li> <li>- Repelir invasão estrangeira;</li> <li>- Repelir invasão de uma unidade da Federação em outra;</li> <li>- Pôr termo a grave comprometimento da Ordem Pública; e</li> <li>- Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes;</li> </ul>	Intervenção Federal (Art. 34, CF/88)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservação da Ordem Pública</li> </ul>	Segurança Pública (Art. 144, da CF/88)

**Tabela 1. Expressões Constitucionais e suas respectivas destinações.**

Processos Tipos de ameaças	DEFESA	PROTEÇÃO	SEGURANÇA
	Ação (práxis)	Finalidade (téléios)	Situação desejada (páthos)
EXTERNA	Defesa nacional. Ex.: derrubada de um caça bombardeiro estrangeiro	Proteção nacional. Ex.: proteção do espaço aéreo	Segurança nacional
INTERNA	Defesa anti-infracional. Ex.: prisão de um assaltante	Proteção anti- infracional. Ex.: preservação do patrimônio ou do direito de propriedade	Segurança anti- infracional
INTERNA	Defesa da saúde. Ex.: campanha de vacinação contra a paralisia infantil	Proteção da saúde. Ex.: preservação da saúde infantil	Seguridade Social

**Tabela 2. Espírito Santo e Meireles. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003. p. 51.**



Constituição de 1988	Título II (Da Organização dos Poderes)	Capítulo II (Do Poder Executivo)	Conselho da República
			Conselho de Defesa Nacional
	Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas)	Capítulo I (Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio)	Estado de Defesa
			Estado de Sítio
		Capítulo II (Das Forças Armadas)	Forças Armadas
		Capítulo III (Da Segurança Pública)	Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícias civis; Polícias Militares; e Corpos de Bombeiros Militares.
	Título VI (Da Ordem Social)	Capítulo II (Da Seguridade Social)	Saúde; Previdência Social; e Assistência Social
		Capítulo VII (Da Família, da Criança, do Adolescente; do Jovem e do Idoso)	Família; Criança; Adolescente; Jovem; e Idoso
		Capítulo VIII (Dos Índios)	Índios

**Tabela 3. Apresentação dos setores e órgãos estatais referentes à Defesa Nacional e à Segurança Pública e suas respectivas destinações temáticas na Constituição Federal de 1988.**

## **CAPÍTULO II – RETROSPECTIVA DOS GOVERNOS BRASILEIROS PÓS-88** <sup>65</sup>

Pretende-se resgatar uma retrospectiva para materializar a interseção constitucional nos principais acontecimentos legislativos e nos principais fatos históricos (não fatos isolados, mas que demonstrem certa característica de âmbito nacional limitada aos fenômenos da defesa nacional e segurança pública) a partir da Constituinte de 1987, ou seja, a partir do governo presidencial de Sarney até o governo de Lula.

Essa retrospectiva - que alcança 25 anos de história brasileira, a partir do governo Sarney no início do ano de 1985 - é de suma importância para evidenciar o confuso tratamento do Estado sobre as questões de segurança pública, por que ora buscam-se posturas políticas das forças militares sobre as questões civis, e ora buscam-se fatores exclusivamente civis, excluindo, portanto, os aspectos militares, sobre os fatores militares do Estado.

### **2.1 José Sarney de Araújo Costa (1985-1989)**

No dia da posse ao cargo máximo do Executivo, Figueiredo recusou passar a faixa presidencial a Sarney<sup>66</sup>. É em clima de hostilidade que Sarney assume o poder, em 15 de março de 1985. O seu governo mantém a conformação ministerial

---

<sup>65</sup> A ideia de se fazer uma retrospectiva cronológica foi advinda das leituras dos livros de Jorge Zaverucha e de Lucas Figueiredo. Jorge Zaverucha narrou cronologicamente a relação entre civis e militares, do governo Sarney até o final do governo FHC, em quatro livros publicados (conforme a referência bibliográfica ao final do trabalho). Entretanto, a despeito de ele ser o mentor principal para a realização desse trabalho, teve-se o cuidado de verificar as fontes originais, quando disponibilizadas na internet, bem como outras fontes midiáticas. Outro autor importante para concretizar a ideia da cronologia foi a obra de Lucas Figueiredo, chamada “Ministério do Silêncio”, que discorre sobre o tema, especificamente quanto aos aspectos do setor de inteligência do Brasil (desde o SNI até a Abin). No tocante à parte do governo Lula, buscou-se em outras fontes, já que tais autores não falaram dele.

<sup>66</sup> Figueiredo não tinha um relacionamento amistoso com importantes atores políticos, o que causava certa fragmentação de seu governo. Figueiredo, diante das indicações partidárias dos nomes à Presidência da República, não concordou com nenhum nome que seu partido – Partido Democrático Social (PDS) – havia indicado. Por outro lado, o presidente do PDS, José Sarney, defendia os nomes indicados à Presidência, além de preconizar eleições internas para o novo presidente. As eleições internas significaram para Figueiredo uma manobra de Sarney para colocar Maluf (um dos indicados pelo PDS) na Presidência, o que fez com que Figueiredo vetasse a ideia de eleições internas. Inconformado, Sarney saiu da liderança, desligou-se do PDS e coligou-se a grupos dissidentes, que, posteriormente, apoiaram Tancredo Neves. Figueiredo jamais perdoou Sarney por essa atitude. (Zaverucha, 1994, 165-166). Tais grupos dissidentes ganharam força colocando Tancredo Neves como novo presidente, entretanto, devido a uma enfermidade grave, não compareceu a posse presidencial e morreu dias após. Assim, Sarney, vice-presidente da República eleito internamente, assumiu o mandato presidencial.

militar do ex-presidente<sup>67</sup>, mas rearranja os demais ministérios direcionando-os a permanecer em uma política conservadora. Nos primeiros meses de seu governo, diante das mudanças ministeriais, cabe destacar, de imediato, a alteração do Ministério da Fazenda. Tal Ministério era responsável pela formulação e execução da política econômica do país. Após contínuos confrontos com Francisco Dornelles, ministro da fazenda escolhido por Tancredo Neves, já aconteciam grandes desconfortos na arena política ao se cogitar a troca ministerial da Fazenda, pois tal mudança representava uma grande alteração da postura quanto à forma de se conduzir a economia brasileira. A preocupação dessa troca era por que o quadro econômico só agravava com a onda inflacionária herdada dos anos anteriores, o poder aquisitivo estava cada vez mais reduzido e as instituições governamentais poderiam se abalar diante da possibilidade de recessão. A questão era que a mudança do quadro econômico mudaria não apenas influenciado por economistas, parlamentares ou consultores. As novas configurações governamentais prevaleceriam pelo apoio de verdadeiros instrumentos de pressão: os militares. Dessa forma, observava-se que atuação militar foi significativa<sup>68</sup> para o apoio da troca ministerial. “Todos acreditaram que com a chegada de um governo predominantemente civil tudo iria bem e os militares não falariam mais de assuntos da estrita competência dos políticos”<sup>69</sup>. Entretanto, o que se observou foi justamente a influência militar nos debates políticos da economia<sup>70</sup>.

Independentemente de qual fosse o plano econômico acolhido pela política brasileira ou quais rumos a economia deveria tomar, o que se resgata aqui é a noção de que os militares estavam ainda presentes, em vários momentos da política brasileira, não como defensores da soberania nacional ou defesa estratégica do Estado, mas como personagens significativos do processo social, econômico, político, democrático e constitucional.

---

<sup>67</sup> Seis ministros militares, a saber, no Ministério do Exército, no Ministério da Aeronáutica, no Ministério da Marinha, na Casa Militar, no Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e no Serviço Nacional de Informação (SNI).

<sup>68</sup> “Choque em duas frentes – a alteração do comando econômico, com a saída de Dornelles, e a inquietação nas Forças Armadas começam a mudar o governo de Sarney”. Revista Veja, São Paulo, p. 36-37, 4 de setembro de 1985.

<sup>69</sup> Idem, p. 37.

<sup>70</sup> “Choque em duas frentes – a alteração do comando econômico, com a saída de Dornelles, e a inquietação nas Forças Armadas começam a mudar o governo de Sarney”. Revista Veja, São Paulo, p. 36-37, 4 de setembro de 1985

É possível entender a confluência de alguns pontos do regime militar ao novo regime, uma vez que os fenômenos sociais não são isolados em si. Todo o processo de transição traz consigo elementos da fase anterior para a posterior, fases que se recobrem e se interpõem. As visões de que rupturas de paradigmas são estanques e fechadas não traduzem a complexidade do processo histórico.

Ainda eram muito recentes os acontecimentos do regime militar, de modo que, constantemente, no governo Sarney, eram apontadas situações vividas na ditadura. Zaverucha resgata o exemplo da prática de uma tortura no regime militar, que veio à tona no início do governo Sarney, provocando uma grave crise militar. A memória da tortura feita pelo “Doutor Tibiriçá” contra a deputada Bete Mendes tomou proporções nacionais, quando, num evento institucional de prestígio no Uruguai, a deputada se deparou com o coronel Carlos Alberto Ustra e o reconheceu como o “Doutor Tibiriçá”<sup>71</sup>. Muitos protestos e denúncias foram realizados nas Casas Políticas contra os militares, especialmente os atuantes no regime militar. No caso da deputada, destacava-se a indignação de que torturadores estivessem ocupando cargos estratégicos, como o coronel Ustra, em plena transição democrática<sup>72</sup>. Não era por menos, a ferida que o regime ditatorial havia deixado não tinha nem iniciado o processo de cicatrização. Os depoimentos da deputada se avolumaram a ponto de evidenciar aos olhos internacionais o caso brasileiro. Configurou-se, dessa forma, uma grave crise militar. Muitos boletins do Exército, sob diversos argumentos, publicavam a defesa institucional, e, assim, por outros fatores e pelo tempo, as Forças Armadas iam refinando sua postura quanto às demandas sociais e políticas para se manterem em cargos estratégicos do poder.

Entre outras medidas de acomodação das forças militares ao governo, destacou-se a confirmação pelo presidente de que os militares podiam ter vozes nos debates políticos. Havia uma imprecisão quanto ao fato de os militares poderem ou não se imiscuir em assuntos políticos, já que a administração do país desenvolvida pelo regime militar já havia se encerrado. Diante dessas incertezas, Sarney revogou a proibição a que estavam submetidos os militares da reserva de se manifestarem sobre tais assuntos políticos<sup>73</sup>. Tal revogação da proibição se deu no contexto da greve dos

---

<sup>71</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Rumor de Sabres: tutela militar ou controle civil?. São Paulo: Ed. Ática, 1994. p. 170-171.

<sup>72</sup> Idem, p. 171.

<sup>73</sup> Direito a voz- Sarney revoga proibição que não funcionava. Revista Veja, São Paulo, p. 46-47, 18 de dezembro de 1985.

metalúrgicos do Arsenal da Marinha. Os grevistas e familiares, todos civis, reivindicavam melhorias trabalhistas e salariais, mas tais reivindicações não entraram na pauta ministerial do Trabalho. Já que o Ministério do Trabalho foi omissivo no trato das demandas dos grevistas, resultou que a Marinha, por intermédio do almirante Henrique Sabóia, preocupou-se com a greve até o ponto de negociar com a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Assim, a greve do Arsenal da Marinha foi interpretada inadequadamente como uma luta entre a Marinha e a CUT, enquanto deveria ter sido vista como um embate entre o Ministério do Trabalho e o sindicato, apontando um fenômeno social, político e trabalhista a ser balizado pelo governo civil<sup>74</sup>. O ministro Sabóia (ministro militar), então, legitimado pelo direito de voz nos assuntos políticos, “considerou a greve ilegal e demitiu cerca de cem grevistas”<sup>75</sup>, com assentimento de Sarney<sup>76</sup>.

Pontua-se também o papel do Ministro da Justiça, Fernando Lyra<sup>77</sup>, no cenário de reformas ministeriais de Sarney. Lyra atuou significativamente na desconstrução da lei da censura. Foi pela interferência do ministro, entre outros fatores, que a proibição de divulgações de certos conteúdos nos meios oficiais de comunicação desmoronou. O Brasil se viu livre da censura. Mesmo assim, Sarney – que não tinha a mesma compatibilidade ideológica do ministro – anunciou, por intermédio do próprio ministro Lyra, a censura do filme “*Je vous salue, Marie*”, aviltando o prestígio das atividades do Ministério da Justiça. Lembra ainda o autor que, em 21 de janeiro, Lyra entregou a Sarney a Lei de Defesa do Estado, como substituto da Lei de Segurança Nacional (LSN), a qual foi elaborada no regime ditatorial. O projeto foi ignorado por Sarney, que afastou Lyra do cargo de Ministro da Justiça. Desse modo, o ajustamento ministerial foi se caracterizando pela diminuição da presença do PMDB, em termos de gerência orçamentária e estratégia de governo, fazendo com que Sarney, em pouco tempo, reorganizasse as forças conservadoras na condução do país<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> ZAVERRUCHA, Jorge. Rumor de Sabres: tutela militar ou controle civil?. São Paulo: Ed. Ática, 1994. p. 175.

<sup>75</sup> Idem, ibidem.

<sup>76</sup> Idem, ibidem.

<sup>77</sup> Fernando Lyra era defensor das Eleições Diretas, além de ter sido nomeado ao cargo de Ministro da Justiça por Tancredo Neves.

<sup>78</sup> Dos 27 ministérios, doze eram conduzidos por ministros contrários às eleições diretas, além dos ministros militares. Duas referências para a construção desse parágrafo: “Estocada no PMDF – Sarney empossa um ministério de perfil conservador, fortalece o PFL e distancia o partido de Ulysses

Em sete de abril de 1986, a LSN é utilizada para condenar o líder sindical Vicente Paulo por ter difamado o presidente Figueiredo. O até então presidente Figueiredo havia baixado, à época, um decreto que limitava os aumentos salariais, fato que motivou o líder a dizer que o presidente estava roubando a classe trabalhadora<sup>79</sup>. Mesmo sendo a conduta do líder Vicente Paulo uma ação tipicamente civil e política, ele foi processado e julgado na justiça militar com fulcro na Lei de Segurança Nacional. Embora a nova Constituição ainda não estivesse vigente, cabe frisar que “a Carta de 88 não aboliu a LSN, mas transferiu para a justiça civil os crimes previstos”<sup>80</sup> nela, ou seja, a condenação antes da Carta Magna se dava na esfera militar, e depois da promulgação da Carta, tais crimes foram para a justiça comum.

O empenho militar não parou, na política rural também se fez presente. O plano de reforma agrária foi desvirtuado, quando um relatório da Secretaria Nacional de Informação (SNI)<sup>81</sup> informou que a equipe do Ministério da Reforma Agrária estava contaminado com defensores comunistas, os quais se infiltraram no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Dessa forma, em meio às desconfianças e à permanência do comunismo como inimigo oficial do país, o relatório feito por militares da SNI contribuiu significativamente para o rumo da política da reforma agrária brasileira<sup>82</sup>.

Em setembro de 1986, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais - conhecida por Comissão Affonso Arinos, já criada há cerca de um ano, por meio do Decreto nº 91.450 - concluiu os trabalhos do Anteprojeto Constitucional. No que tange à Defesa Nacional e à Segurança Pública, os dispositivos do anteprojeto limitavam o Poder Executivo quanto à gerência das Forças Armadas, de modo a elaborar um controle civil sobre os militares, além de entregar ao

---

Guimarães do governo”. Revista Veja, São Paulo, p. 20-26, 19 fevereiro de 1986; e ZAVERUCHA, Jorge. Rumor de Sabres: tutela militar ou controle civil?. São Paulo: Ed. Ática, 1994. p. 177.

<sup>79</sup> Idem, p. 179.

<sup>80</sup> Idem, ibidem.

<sup>81</sup> O SNI foi criado no regime ditatorial brasileiro pela Lei nº 4.341, em 13 de junho de 1964, para coordenar e superintender o serviço de informação e contrainformação com vistas à proteção da Segurança Nacional. O serviço de espionagem não era inédito no país, ele já se operava há muito tempo. Antes da entrada em vigor da lei, já existia - desde 1956, no governo de Juscelino Kubitschek - o serviço secreto brasileiro executado pelo SFICI (Serviço Federal de Informações e Contra-informação) – primeiro serviço de inteligência do Brasil. Este serviço fora criado, entre outras funções, para controlar a ameaça comunista. O SFICI fora escrito e planejado no mandato de Eurico Gaspar Dutra, mas somente foi estruturado no governo de Juscelino diante da pressão internacional do Conselho de Segurança Nacional e diante da pressão militar.

<sup>82</sup> Idem, p. 179-180.

Congresso e ao Presidente a competência de fixar e delimitar o efetivo das Forças Armadas<sup>83</sup>. O anteprojeto subordinava a Polícia diretamente ao Executivo, conferindo o exercício da ostensividade à polícia civil, e ainda podendo uniformizá-la posteriormente<sup>84</sup>. Diante do país continental e das diversidades sócios-econômico-territoriais, os estudos constitucionais abriram as possibilidades de configuração da segurança pública nacional, viabilizando, por exemplo, o surgimento de uma polícia militar, quando fossem insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil no controle à criminalidade. Contudo, mesmo prevendo um eventual surgimento de uma polícia militar, caso a força civil não atendesse as demandas da segurança, os dispositivos a vinculavam diretamente ao Poder Executivo, não colocando as Forças Armadas na sua administração, gerência, supervisão e controle, como fez a Carta de 88. Entretanto, preferiu-se não apreciar o anteprojeto, optando-se por redigir o texto constitucional a partir de propostas apresentadas por comissões e subcomissões já esculpidas no Congresso Nacional<sup>85</sup>. Desse modo, tal anteprojeto nem foi enviado à Assembleia Constituinte.

Simultaneamente ao desenvolvimento desses estudos, o impulso inflacionário ganhava força<sup>86</sup>. O problema econômico atingia diretamente as bases institucionais democráticas, uma vez que, ao passo que a inflação atingia a classe trabalhadora - a qual recorria às manifestações como forma de denúncia de suas necessidades básicas -, o governo, em resposta, utilizava a força militar para negociar, ajustar e controlar os distúrbios populares, utilizando-se da expressão “manutenção da lei e da ordem” como legitimadora constitucional de suas ações operacionais. Verifica-se, ao longo do mandato de Sarney, o costume de chamar tanques, em vez da polícia, para conter os grevistas<sup>87</sup>. Desse modo, grandes manifestações ocorriam seguidas de exposições de tanques de guerra nas ruas para conter os manifestantes.

---

<sup>83</sup> Art. 173, III e 184, III do anteprojeto. Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> acessado em 27 de dezembro de 2013.

<sup>84</sup> Art. 416 do anteprojeto. Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> acessado em 27 de dezembro de 2013.

<sup>85</sup> Zaverucha lembra que a Comissão Affonso Arinos foi muito criticada por ser elitista, pois seus integrantes, escolhidos por Tancredo Neves, eram intelectuais renomados. Carecia de representatividade política por meio de membros de partidos políticos diversos.

<sup>86</sup> Entrevista com o presidente José Sarney. “Não quero uma ‘Primavera de Praga’”. Revista Veja, São Paulo, p. 4-10, 12 nov 1986.

<sup>87</sup> Vários periódicos e reportagens podem ilustrar o cenário da época: “O Exército sai às ruas como em 68”. Revista Veja, São Paulo, p. 42-43, 17 dez 1986. “Sarney chama o Urutu – com soldados e tanques de guerra, o Exército repete nas refinarias de petróleo a ação da Marinha nos portos e navios”. Revista

Entre os diversos casos, poder-se-iam destacar: a vaia que o presidente recebeu ao ser protegido pelo Exército em um simples deslocamento à Catedral<sup>88</sup>; e os movimentos da CUT e CGT ao convocarem Greve Geral. Neste segundo exemplo, o porta voz da Presidência da República acusou o Partido dos Trabalhadores (PT) e a CUT de, em conluio, organizarem as manifestações com pessoas especializadas em guerrilha urbana. Sarney, além de convocar a PM, chamou o Exército, incluindo tanques, para estabelecer a ordem<sup>89</sup>. Posteriormente, da mesma maneira, também convocou o Exército para conter manifestações em pontos estratégicos, alocando grupos e tanques de militares federais em possíveis locais de protesto da cidade. Por fim, a paralisação não foi atendida na proporção que os sindicatos esperavam<sup>90</sup> e a Greve Geral foi fracassada.

Em setembro de 1987, o ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, fez um pronunciamento sobre a Constituinte numa reunião composta por 26 ministros, por líderes partidários e pelo Presidente da República. O discurso do ministro materializava as preocupações dos militares quanto ao projeto constitucional já enviado ao deputado Ulysses Guimarães (presidente da Constituinte). O teor de sua pronúncia dizia a respeito de alguns desdobramentos constitucionais, trazidos no anteprojeto, quanto à anistia e à possibilidade de adoção do sistema parlamentarista<sup>91</sup>.

Em meio à inquietude militar, surgia constantemente, então, a ameaça de um golpe de Estado. Tal advertência era feita por políticos da bancada conservadora e pelos militares como estratégia para deferimento de suas aspirações, além de que, por vezes, tal ameaça soava como um boato para barganhar interesses opostos<sup>92</sup>. Essas chantagens serviam para que, diante do medo do golpe, a arena civil adequasse os seus interesses aos dos militares, com a crença de que, dessa forma, o processo de transição seria efetivado de maneira gradual. Nesse sentido, constatou-se também o espírito dessa ameaça no debate realizado “para convencer a Comissão de Sistematização a restaurar o papel das Forças Armadas como guardiães da lei e da

---

Veja, São Paulo, p. 20-27, 18 mar 1987. “O escudo de Sarney”. Revista Veja, São Paulo, p. 34-36, 8 jul 1987. “Treva contra treva – soldados da PM e do Exército impedem uma passeata de negros no Centenário da Abolição”. Revista Veja, São Paulo, p. 22-25, 18 maio 1988.

<sup>88</sup> “Um vendaval agita Brasília – O governo enfrenta um quebra-quebra no seu quintal e o presidente Sarney é vaiado na rua”. Revista Veja, São Paulo, p. 36-43, 3 dez 1986.

<sup>89</sup> Idem, ibidem.

<sup>90</sup> “A miragem desfeita – com as máquinas ligadas e o comércio a todo o vapor, a CUT e a CGT fracassam em seu plano de promover uma greve geral em todo o país”. Revista Veja, São Paulo, p. 36-42, 17dez 1986.

<sup>91</sup> “A sombra do quepe”. Revista Veja, São Paulo, p. 24-30, 2 set 1987.

<sup>92</sup> Idem, p. 189.



ordem”<sup>93</sup>, como também nos discursos de qual seria o sistema mais adequado ao caso brasileiro, ou seja, se seria mais adequado o parlamentarismo ou o presidencialismo.

Lembra Zaverucha que os militares, nesse contexto, evidentemente, defendiam o sistema presidencialista<sup>94</sup>, uma vez que as Forças Armadas tinham um relacionamento amistoso com o presidente Sarney. Dessa forma, não era interessante para as Forças Armadas que o Parlamento determinasse a gestão governamental, mas sim que o Presidente (Poder Executivo) estivesse alinhavado aos interesses das Forças Armadas, isso significava dizer que, nessa perspectiva, o presidencialismo seria a melhor opção. Contudo, Zaverucha faz um paralelo ao lembrar que, em 1961, as Forças Armadas haviam incentivado a adoção do parlamentarismo como forma de controlar o presidente João Goulart. Agora, em 1987, em plenos debates constitucionais, defendia o presidencialismo, asseverando que a sua não adoção resultaria em caos social e político, contudo, posteriormente, em 1989, o ministro do exército apoiou o parlamentarismo quando viu a ameaça do líder Luís Inácio Lula da Silva, do PT, como potencial vencedor das eleições presidenciais<sup>95</sup>. Percebe-se, portanto, que as configurações institucionais dos militares se amoldavam aos interesses diversos.

De todo o modo, alinhava-se o cenário político para a Constituinte. Às vésperas do primeiro turno, Sarney apareceu em rede nacional, através da TV e rádio, e tentou fazer uma manobra política. Ao falar em rede nacional, com gestos enérgicos e voz alta, queixou-se por 29 minutos de que a Assembleia Constituinte construía um texto inapropriado. Ele apontou vários defeitos, além de acusar os parlamentares de aumentarem os gastos públicos, no momento em que eles elaboravam o texto constitucional. Sarney afirmara “Os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável. E isso não pode acontecer”<sup>96</sup>. Cabe frisar que o discurso fora realizado num clima de insatisfação econômica, o que poderia surtir graves efeitos. As declarações do presidente despontaram uma crise política entre o Executivo e o

---

<sup>93</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>94</sup> No sistema presidencialista, a equipe de governo (o Ministério) é designada pelo Presidente e responsável perante ele, não perante o Legislativo. O Presidente nomeia e exonera a qualquer tempo. Os parlamentares não são responsáveis nem pelo exercício do governo, nem pela implementação das suas políticas. Por outro lado, no sistema parlamentarista, a equipe de governo é aprovada pelo Parlamento. O corpo legislativo assume a responsabilidade da gestão junto com o Primeiro-Ministro. O partido da maioria é co-responsável pelas políticas do governo.

<sup>95</sup> Idem, p. 190-191.

<sup>96</sup> Ferida, a fera fere – Sarney procura apoio militar, parte para o seu mais forte ataque à Constituinte e sai derrotado pela resposta de Ulysses. Revista Veja, São Paulo, p. 32-39, 3 ago 1988.

Legislativo. Desse modo, no dia seguinte, “os parlamentares rejeitaram as declarações do presidente por 403 votos a 113”<sup>97</sup>, ao aprovar, no plenário do primeiro turno da Constituinte, o anteprojeto constitucional.

Após diversas contendas entre o Executivo e o Legislativo, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição. Destacaram-se os direitos sociais ao patamar de direitos e garantias fundamentais, além de outras importantes alterações e criações no texto constitucional, entretanto, uma parcela da Constituição não foi alvo de modificação: os dispositivos relacionados às Forças Armadas e à segurança pública.

O Anteprojeto constitucional foi organizado pelas Casas Políticas, de modo que as atividades legislativas quanto à redação do novo texto constitucional foram realizadas por oito comissões e várias subcomissões. Além dessas comissões, havia uma grande comissão, chamada de Comissão de Sistematização, criada para organizar os relatórios finais das oito comissões e consolidar todos os dispositivos das diversas áreas num só corpo textual.

Das oito comissões, destaca-se a

Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições [COEPCI], [a qual] se encarregou dos capítulos ligados às Forças Armadas e à segurança pública. Era presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva, e o porta-voz era Prisco Viana, um dos mais ardorosos defensores da candidatura de Paulo Maluf a presidente. Jarbas Passarinho foi ministro durante o governo dos generais Costa e Silva, Médici e Figueiredo. Em 1969, subscreveu o Ato Institucional nº 5, que inaugurou um dos períodos mais autoritários da história brasileira<sup>98</sup>.

Como a COEPCI era encarregada por grandes temas complexos, tais como Defesa Nacional e Partido Político, acabou por ter em sua estrutura a Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança para tratar diretamente dos assuntos ligados às Forças Armadas e à segurança pública. Tal Subcomissão se encarregou de discutir, estudar e analisar a matéria para a realização do relatório final. O relator encarregado da Subcomissão foi o deputado Ricardo Fiúza – parlamentar integrante da coalizão conservadora. Dois anos depois da Carta de 1988, em abril de 1990, Ricardo Fiúza confessou durante uma entrevista, ao ser questionado sobre sua relação com os militares, que: “Tenho alguns amigos militares,

---

<sup>97</sup> Idem, p. 192.

<sup>98</sup> Idem, p. 193.

mas entendo da área tanto quanto entendo de motor de automóvel – nada. Nem as patentes sei distinguir”<sup>99</sup>. Era justamente este parlamentar que dirigia os trabalhos da Subcomissão, a qual tratava diretamente das relações entre cidadãos e militares, da força pública, da cidadania e das implicações tangentes a esses temas.

A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança organizou, obedecendo a um calendário legislativo da Subcomissão, oito sessões públicas para fomentar o debate dos novos desafios constitucionais com os seguintes integrantes:

(...) cinco professores da Escola Superior de Guerra; cinco membros da Polícia Militar e um do Corpo de Bombeiros [todos oficiais]; quatro representantes do Conselho de Segurança Nacional; dois generais da reserva; cinco representantes do Estado-Maior do Exército; três representantes da Polícia Federal; o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil; o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil; e um representante do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas<sup>100</sup>.

Ao total foram 28 convidados presentes, mas registra-se que somente os três últimos apresentaram sugestões que mudariam o quadro da segurança pública, fazendo com que a configuração constitucional dela fosse diferente da preconizada na Carta Constitucional de 1967. Observa-se, contudo que a Constituição de 1967, do regime militar, foi o molde para a construção do sistema de segurança pública na Constituição de 1988, fazendo com que se repetisse, em certa medida, algumas características das relação civis e militares no sistema de segurança pública<sup>101</sup>. Entre outras sugestões vetadas pela comissão foram “a extinção da SNI, da Divisão de Segurança e Informações (DSI) e da Assessoria de Assuntos Estratégicos (ASI)”<sup>102</sup>, bem como a criação de um Ministério da Defesa.

Por esse arranjo legislativo, a Subcomissão produziu o relatório referente à segurança pública, confirmando a incumbência das Forças Armadas de guardiães da lei e da ordem, sem, contudo, definir qual lei (se lei ordinária, lei complementar ou constitucional) ou qual(is) ordem(ns) deveria(m) ser objetos da tutela armada federal. Outro ponto importante foi a subordinação da Polícia Militar,

---

<sup>99</sup> Entrevista: Ricardo Fiúza. Revista Veja, São Paulo, p. 8, 4 de abril de 1990.

<sup>100</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Rumor de Sabres: tutela militar ou controle civil?. São Paulo: Ed. Ática, 1994. p. 193 e 194.

<sup>101</sup> Idem, ibidem.

<sup>102</sup> Idem, ibidem.

como força Auxiliar e Reserva, ao Exército. O projeto da Subcomissão foi aprovado em reunião e, posteriormente, foi levado e ratificado no plenário do Congresso. Desse modo, o texto chegou à Comissão de Sistematização, que o organizou, e, assim, consolidou o poder dos militares em relação às autoridades civis. Portanto, não houve praticamente nenhuma alteração constitucional consistente do ponto de vista da defesa anti-infracional.

Uma das técnicas utilizadas para que o poder dos militares prevalecesse ao redigir a carta constitucional foi a produção de dispositivos e expressões que pudessem conter mais de um sentido. Lembra Jorge Zaverucha que a arte de criar expressões ambíguas nos artigos referentes às Forças Armadas na Constituição de 1988 foi importante instrumento para possibilitar a interferência militar no cenário sócio-político brasileiro.

Uma inovação constitucional foi a abertura da competência de requisitar a intervenção militar – que era exclusiva do Presidente da República - tanto ao Legislativo quanto ao Judiciário. Assim, os três poderes da República, pelo novo texto constitucional, poderiam pedir tal intervenção. O artigo 142 da Carta Magna dizia:

*Art. 142 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. (grifei)*

O problema de entregar a iniciativa de convocação das tropas federais aos três Poderes foi a não-especificação de quais atores do Judiciário e do Legislativo seriam competentes para a devida requisição. Isso fez com que qualquer membro do Judiciário ou do Legislativo tivesse a legitimidade constitucional de convocar as Forças Armadas.

Desse modo, a nova configuração constitucional acabou por refletir uma ingerência administrativa e operacional nos meses seguintes da promulgação da Constituição, tendo como marco histórico o caso da greve da Usina de Volta Redonda. O Judiciário tinha o direito de pedir a intervenção militar quando julgasse que a lei e a ordem estivessem ameaçadas, assim, para conter distúrbios de manifestantes e grevistas, qualquer juiz de direito tinha legitimidade constitucional

para pedir a intervenção das Forças Armadas. Por outro lado, a nova Constituição garantiu o direito de greve aos trabalhadores, o que motivou a realização de uma paralisação pelos empregados da Usina de Volta Redonda em busca de melhorias salariais. Tal paralisação fez com que mais de 1.300 soldados da PM e do Exército, acompanhado dos urutus, fossem convocados para rechaçar grevistas da Companhia da Siderúrgica Nacional<sup>103</sup>. Acontece que o general Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército, havia movido as tropas motivado por uma decisão judicial (liminar) de primeira instância emitida por um juiz de direito<sup>104</sup>. Com a liminar, os soldados federais foram reestabelecer a ordem até o ponto de invadirem a Usina. Assim, instalou-se um tumulto generalizado, com tiros e pancadarias, resultando na morte de três operários<sup>105</sup>. O caso Volta Redonda carimbou o início da vigência da Carta Constitucional no que tange à falta de clareza e objetividade de suas expressões ligadas tanto à esfera da Defesa Nacional, quanto à esfera da Segurança Pública. Desse modo, o artigo constitucional - que abrangeu o poder requisitório da intervenção militar federal (Art. 142, CF/88) - em vez de dificultar a presença das Forças Armadas por meio dos tanques de guerra nos bairros urbanos, acabou por caracterizar um influxo na segurança urbana, ao ampliar com nitidez a competência constitucional de requisição de tais forças a todos os poderes, para o controle de movimentos sociais diversos.

Por fim, o ano de 1989, entre tantos outros acontecimento, destacou-se pelas eleições diretas, as quais determinaram Fernando Collor de Mello o vencedor das eleições presidenciais.

## **2.2 Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

Collor, o mais jovem presidente da história da América Latina, foi o primeiro presidente eleito diretamente pelo voto popular após o fim da ditadura. Seu governo foi marcado por várias medidas restritivas aos militares. No turbilhão de

---

<sup>103</sup> Os tiros aquecem o fogo da greve – no calor das ondas das greves, tropas invadem a usina de Volta Redonda e matam três metalúrgicos. Revista Veja, São Paulo, p. 32-39, 16 nov 1988.

<sup>104</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Rumor de Sabres: tutela militar ou controle civil?. São Paulo: Ed. Ática, 1994, p. 203.

<sup>105</sup> William Fernandes Leite, 22 anos, com tiro de metralhadora no pescoço; Valmir Freitas Monteiro, 27 anos, com tiro de metralhadora nas costas; e Carlos Augusto Barroso, 19 anos, com esmagamento de crânio.

instabilidades políticas em que o país vivia, cabia ao jovem presidente a tarefa de, juntamente com forças políticas entranhadas no poder, manter a estabilidade das instituições, provocar a abertura política e favorecer o aumento da cidadania para a consolidação da transição democrática brasileira.

No primeiro dia do mandato, o presidente extinguiu o Serviço Nacional de Informações (SNI). A imediata extinção deste órgão tende a obscurecer os reais motivos por detrás dessa decisão política. Entre outras visões, destacam-se duas perspectivas que põem dúvida a respeito de qual teria sido o fator propiciador dessa mudança. Por um lado, tem-se que, durante a campanha presidencial, o candidato “Collor irritara-se com um ácido dossiê preparado pelo SNI sobre ele”<sup>106</sup>. Especulava-se que tal dossiê fora realizado sob a determinação do até então presidente José Sarney, contra quem o candidato fizera duras críticas. O dossiê tinha 88 páginas e sua conclusão o definia como “Um Al Capone moderno e discípulo aplicado de Goebbels”<sup>107,108</sup>. Por outro lado, Collor afirmara que o SNI “de segurança de Estado e formação estratégica para o Presidente da República não tinha nada. Eram só fofocas e futricas”<sup>109</sup>, as quais atingiam a vida política de qualquer coligado ou adversário do governo, por meio de relatórios voltados para a vida privada deles, sem que tais informações estivessem direcionadas à promoção da segurança nacional ou adequadas a um condizente serviço de inteligência. Ou seja, havia um desvirtuamento das atividades de Informações na programação e na execução operativa das ações do SNI e era necessário, portanto, reformulá-lo.

Independentemente de qual teria sido o real motivo dessa mudança política (se foi por motivos pessoais ou por razões político-ideológicas ou por ambos), certo é que a extinção do SNI não se deu na busca de um planejamento estratégico que estivesse preocupado com os novos desenhos e expectativas contemporâneas da sociedade e do Serviço de Inteligência, na medida em que não houve implementação de novas diretrizes que provocassem minuciosas alterações no novo órgão, chamado

---

<sup>106</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2000. p. 59.

<sup>107</sup> Consta na Wikipédia que Paul Joseph Goebbels foi um político alemão e Ministro da Propaganda do Reich na Alemanha Nazi de 1933 a 1945. Um dos principais associados, e grande seguidor, de Adolf Hitler, ficou conhecido pelos seus discursos públicos e pelo seu profundo e violento anti-semitismo, que o levaram a apoiar o extermínio dos judeus. Goebbels exercia o controle pleno sobre os meios de comunicação, artes e informação na Alemanha. Ele utilizava as modernas técnicas de propaganda para preparar, ideologicamente, o povo alemão para uma guerra agressiva.

<sup>108</sup> Idem, p. 59.

<sup>109</sup> Dossiê Globo News. Entrevista com Fernando Collor de Mello, disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=6N7mr3WZPvQ> acessado em 28 dez 2013.

Departamento de Inteligência; antes, contudo, permitiu-se que os arquivos do SNI fossem transferidos para o Centro de Informação do Exército (CIEEx), ao invés de serem realocados ao novo departamento, fazendo com que importantes informações sigilosas ficassem à mercê dos militares, transformando-se, assim, superficialmente a consistência do novo Serviço. “O texto da medida provisória de Collor dizia apenas que o SNI seria substituído pelo DI, que o novo órgão cuidaria da ‘atividade de inteligência’ e fim de papo”<sup>110</sup>. De acordo com o último general diretor da SNI, Ivan de Souza Mendes, tal postura de Collor não passou de *marketing* político, uma vez que grande parte do arcabouço institucional do Serviço manteve-se no novo departamento e as agências setoriais, pertencentes à antiga estrutura do SNI, nunca deixaram de existir<sup>111</sup>.

Dessa maneira, diante das desavenças durante a campanha eleitoral de 1989 e das duras críticas ao SNI, no mesmo dia em que tomou posse, em 15 de março de 1990, Collor, então, extinguiu a SNI, através da Medida Provisória (MP) nº 150. Além disso, também extinguiu a Divisão de Segurança e Informações (DSI) e as Assessorias de Assuntos Estratégicos (ASI). Todas essas três instituições utilizavam da prerrogativa do Serviço de Inteligência para censurar as pessoas tidas como politicamente indesejáveis do cenário político, ou seja, estes três órgãos tinham por característica a preocupação mais com as atividades domésticas do que com as estratégicas de Estado. Afirma Jorge Zaverucha que os antigos ministros-chefes do SNI e o diretor da Escola Nacional de Informações (EsNI) eram generais da ativa e o novo chefe do DI era civil. Contudo, Figueiredo lembra que o “chefe do Departamento de Informações era de fato civil, mas pertencia aos quadros do Serviço desde o início da década de 1970. Flávio Duarte [chefe do DI] era da turma dos chamados R2, uma geração que, ainda muito jovem, fora recrutada pelo SNI”<sup>112</sup>. De todo o modo, certo é que com a extinção destes três órgãos, militares que ocupavam cargos de direção ou de assessoramento de destaque começavam a deixar de ser evidenciados no governo Collor.

Com a extinção do SNI, era necessário que se criasse um novo órgão que, com novas diretrizes institucionais democráticas, trabalhasse na atividade de

---

<sup>110</sup> FIGUEIREDO, Lucas. Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washigton Luís a Lula. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 456.

<sup>111</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 60.

<sup>112</sup> FIGUEIREDO, Lucas. Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washigton Luís a Lula. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 457.

inteligência voltada à segurança nacional. Collor criou, então, o Departamento de Inteligência (DI), não mais ligado diretamente ao Presidente da República, nem dirigido por um militar, como o SNI, mas sim, como a maioria dos Serviços de Inteligência no mundo, dirigido por um civil. Posteriormente, o Departamento de Inteligência acabou sendo vinculado à nova Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) <sup>113</sup>, órgão criado para cooperar o planejamento, a execução e o acompanhamento da ação governamental, com vistas à defesa das instituições nacionais e à salvaguarda dos interesses do Estado. Desse modo, com a perda da coordenação militar, o *Serviço* acabou por ficar acanhado por notórias razões históricas: desconforto entre o Presidente da República e os serviços secretos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, uma vez que ele retirou dos chefes militares a direção, a coordenação e a supervisão de tais atividades; a diminuição significativa do orçamento das Forças Armadas; o esvaziamento institucional devido à exoneração de servidores do Serviço de Inteligência; e a seleção de quais arquivos secretos iriam ficar à disposição ou do novo departamento ou do Comando de Inteligência do Exército (CIEEx).

A nova Secretaria de Assuntos Estratégicos, por sua vez, caracterizou-se por ter tido uma vasta competência de ação e investigação, atribuindo ao seu diretor civil, Pedro Paulo Leone Ramos, o status de ministro de estado. Embora a SAE fosse dirigida por um civil, isso não significou que a atividade de inteligência fora direcionada a um adequado serviço de informações. Pedro Paulo era amigo íntimo de Collor <sup>114</sup> e não tinha nenhuma experiência no ramo <sup>115</sup>, além de que a influência militar persistia no bojo da SAE, já que ela tinha em sua estrutura várias coordenadorias comandadas por coronéis. Na ausência de um estudo profícuo a respeito do serviço de inteligência, o país ficou até o ano da criação da Abin, sem uma definição clara sobre o Serviço, não delimitando as atribuições dos agentes ou definindo quais as missões de que o órgão se encarregaria. Não existiu nem sequer controle legislativo sobre tais serviços e a influência militar permaneceu.

---

<sup>113</sup> BRASIL. Decreto nº 99.373, de 4 de julho de 1990. DOFC, Poder Executivo, 05 jul de 1990, 012943 1 RET. 17/07/1990.

<sup>114</sup> Consta no sítio da wikipedia disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Departamento\\_de\\_Intelig%C3%A2ncia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Departamento_de_Intelig%C3%A2ncia) acessado em 03 jan 2014.

<sup>115</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 61.



O país vinha vivenciando um alto índice de violência e criminalidade, especialmente quanto ao homicídio<sup>116</sup>, o que desencadeou uma alteração significativa na legislação penal. Em 25 de junho de 1990, é sancionada por Collor a lei de crimes hediondos, Lei nº 8.072, como medida de freio contra condutas cruéis que, já algum tempo, aconteciam nos bairros das cidades. As penalidades previstas nesta lei eram destinadas exclusivamente aos civis, não abarcando os militares. Necessário esclarecer que o soldado militar federal tem o seu exercício orientado para a guerra e não poderia responder, em tese, quando no exercício profissional militar, por um homicídio com fulcro na lei de crimes hediondos, uma vez que sua atividade, entre outras finalidades, tem por fim a matança. A polemologia<sup>117</sup> cristaliza as razões para as quais o soldado militar federal deva participar da guerra. O soldado militar federal “é o cidadão de uniforme para o exercício cívico da violência em qualquer lugar do mundo”<sup>118</sup>. Questionar se o soldado militar - no sistema das Forças Armadas quanto ao seu caráter polemológico - pode matar ou não, é reflexo do desconhecimento do próprio poder da tutela constitucional da União em relação ao seu povo, bens e territórios em prol da soberania da Nação<sup>119</sup>.

O problema residia quando se lançavam os olhares aos militares estaduais - os policiais ostensivos que fazem rondas nos centros urbanos - pois se um policial militar, à época, tivesse uma conduta criminosa tipificada na lei de crimes hediondos, ele, por ser caracterizado pela Constituição como militar, não responderia por tal lei. No entanto, se um crime hediondo fosse cometido por um policial civil, este, ao contrário do policial militar, responderia pela lei mais gravosa. Ou seja, se dois agentes de segurança urbana (um policial militar e um civil) cometessem a mesma conduta criminosa, um seria julgado pela lei de crimes hediondos (o policial civil) e o outro pelo Código Penal Militar (o policial militar)<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. “Entendendo a nossa insegurança”. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003, p. 244-245.

<sup>117</sup> Ver nota 10.

<sup>118</sup> Conceito dito pelo general Leônidas Pires Gonçalves no Dossiê Globo News com o jornalista Geneton Moraes Neto.

<sup>119</sup> As concepções de soberania das nações têm-se alterado significativamente. O mundo pós-contemporâneo, a tecnologia, o fluxo de informações, os grandes blocos econômicos e comerciais, os limites territoriais estatais cada vez mais desvanecidos favorecem a própria alteração da perspectiva da tutela da União quanto ao seu povo, bens e territórios. Mas ainda assim, as instituições militares, quanto à sua função precípua, não se esvaziaram diante desse quadro pós-contemporâneo, muito embora isso não signifique que tais funções jamais poderão se alterar.

<sup>120</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 65.

Outro aspecto a destacar quanto à influência militar é no que diz respeito ao avanço tecnológico do início dos anos 1990, mais precisamente na área da informática, pois os produtos de informática começaram também a despontar como importantes instrumentos no auxílio da Defesa Nacional. Em 1979 foi criada a Secretaria Especial de Informática (SEI)<sup>121</sup>, órgão que foi militarizado como medida de garantir o protecionismo estatal diante da abertura política e econômica brasileira no regime militar. Já, “em 13 de setembro de 1990, Collor enviou um projeto de lei nº 5.804, o qual retirava da SEI o poder de controlar as importações de material de informática”<sup>122</sup>. Isso significava que estava retirando dos militares o poder de coordenação desse mercado, como, em contrapartida, também significava o fracasso da reserva de mercado para os produtos de informáticas nacionais<sup>123</sup>. Essa foi mais uma das medidas que os militares não aprovaram. Com extrema razão, uma vez que hoje é possível verificar o atraso tecnológico que o Brasil enfrenta quanto à ausência de satélites genuinamente nacionais e de veículos lançadores para o desenvolvimento da defesa espacial brasileira, ou ainda, na área de defesa cibernética e nuclear, o que põe o país em uma situação de extrema fragilidade perante o cenário internacional.

Já no que tange à Política Nuclear<sup>124</sup> na agenda científico-tecnológica brasileira, destacou-se o ultrassecreto Projeto Solimões, programa de fabricação de bomba atômica, cujo objetivo era testá-lo até o final do ano de 1990<sup>125</sup>. O programa Nuclear Paralelo, dentro do qual o Projeto Solimões se inseria, abriu caminho tecnológico para o país num período em que se discutia politicamente a questão da produção nacional de bombas nucleares. O Exército já havia operacionalizado algumas ações para o desenvolvimento do programa, como, por exemplo, escavações para testes das bombas nas terras do Cachimbo, no Pará. Entretanto, o cronograma de execução foi adiado por meio da determinação de Collor em desativar o projeto. Não

---

<sup>121</sup> A SEI foi um órgão criado em maio de 1979 para implementação das medidas de execução da futura Lei de Informática que haveria de ser aprovada através de um projeto de lei já encaminhado ao Congresso. Tal projeto de lei estava no contexto da Política Nacional de Informática – um plano de governo que visava ao desenvolvimento da indústria de informática no Brasil privilegiando certos créditos para empresas de capital nacional. O órgão era controlado por coronéis da SNI.

<sup>122</sup> Idem, p. 66.

<sup>123</sup> Idem, ibidem.

<sup>124</sup> O Programa Nuclear Militar, conhecido como Programa Paralelo, surgiu em 1979 e foi conduzido secretamente pelas Forças Armadas com o intuito de desenvolver a atividade nuclear e o enriquecimento de urânio.

<sup>125</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v.41, n.1, June 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100001&lng=en&nrm=iso) Acessado em 03 Jan. 2014.

por acaso, lembra Zaverucha, que Collor escolheu fechar o poço de testes uma semana antes de participar da 45ª Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 24 de outubro, em Nova York<sup>126</sup>. Na sessão da ONU, ele declarou que não ia permitir que o Brasil fabricasse armas atômicas. Conseqüentemente, levou a fama de “líder pacifista ante os países de Primeiro Mundo”, o que fez com que galgasse certa diplomacia fina no âmbito internacional, com, inclusive, abertura de “novas fontes de financiamento internacional”<sup>127</sup>.

A crescente crise econômica, a inflação e os baixos salários dos militares fizeram com que surgissem diversas estratégias, individuais e institucionais, para o aumento da renda familiar. No campo individual, verifica-se que muitos soldados começavam a fazer “bico” para compor o orçamento doméstico, muito embora tal prática fosse proibida pelos regulamentos militares, pois a atividade militar tem como princípio a exclusividade profissional, ou seja, o militar deve exercer a profissão de modo integral. Caso fossem descumpridas tais legislações militares, a pena para a transgressão do “bico” poderia ser caracterizada pela prisão<sup>128</sup>. Já no campo institucional, um dos exemplos é a proposta de Lei de Remuneração Militar - lei nº 8.237, de 30 de setembro de 1991 – que foi apresentada, em 16 de abril de 1991, pelo general Jonas Correia<sup>129</sup>. Tal proposta criava um “soldão” para os militares, mas não mexia no vencimento básico. Assim, a criação do “soldão” era uma estratégia legislativa para alocação orçamentária e para o aumento salarial.

Fato é que diante da crise financeira, havia uma grande insatisfação castrense com o governo Collor. A diminuição dos cortes orçamentários das Forças Armadas e os baixos salários acabaram por evidenciar pensamentos sindicais de dentro das organizações militares que até então não se faziam presentes ou pelo menos não se destacavam em meios aos valores militares. Os militares, que eram antes, durante o regime militar, tratados com deferência, agora viam certos privilégios sendo rechaçados pelo Congresso.

Por volta dos meses de junho e julho de 1991, depois de o Congresso Nacional derrubar a Medida Provisória nº 296<sup>130</sup>, que promovia reajustes nos

---

<sup>126</sup> Idem, p. 66

<sup>127</sup> Idem, ibidem.

<sup>128</sup> Art. 8º, III, do Regulamento Disciplinar do Exército (RDE).

<sup>129</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 72.

<sup>130</sup> Jorge Zaverucha lembra que o presidente havia editado a MP concedendo aumento salarial para os servidores públicos (civis e militares) mesmo em meio à crise econômica. Assim, os parlamentares,

vencimentos dos servidores civis e militares, o presidente Collor entrou em comum acordo com os ministros militares das Forças Armadas<sup>131</sup>. O intuito do acordo era fomentar algo estratégico que pudesse promover tanto uma saudável demagogia política entre o Presidente da República e os militares (cuja relação já vinha se desgastando desde o início do mandato), quanto despressurizar as vozes internas dos quartéis, acalmando a tropa para o resgate da disciplina militar. O fruto do acordo foi uma Nota Oficial de protesto que seria realizada pelas Forças Armadas. Acontece que quando a Nota foi escrita pelas Forças Armadas, além de ela ter sido lida em uma assembleia para 150 oficiais-generais, ela foi publicada em boletim do Exército<sup>132</sup>, caracterizando-se, desse modo, como uma verdadeira declaração institucional das Forças Armadas, bem como o seu conteúdo foi considerado um verdadeiro “baú de impropriedade, tolices e grossa bobagem”.

A Nota afirmava que “(...) os poderes Executivo e Legislativo não estão conseguindo implementar, harmoniosamente, as medidas adequadas às nossas dificuldades, por vezes condicionadas à satisfação de interesses menores”<sup>133</sup>. Os interesses menores, escritos na Nota, referiam-se aos interesses dos parlamentares. Assim, devido, talvez, à falta de maturidade e de perspicácia presidencial para lidar com a arena política, a publicação da nota soou como uma verdadeira intimidação do Presidente contra o Parlamento através dos militares<sup>134</sup>. Desse modo, a divulgação da Nota acabou por cristalizar que as atribuições das Forças Armadas iam para além de suas prerrogativas legais, inserindo-se, então, nas discussões sociais, econômicas e político-partidárias, tornando-se verdadeiros mecanismos de pressão sobre os parlamentares quanto aos assuntos alheios de sua esfera. Ainda não havia o rompimento completo, satisfatório e nítido dos setores militares para com determinados assuntos políticos, os quais deveriam ser tratados sem a influência da caserna.

Lembra Zaverucha outro aspecto importante: a sanção presidencial da Lei Complementar nº 69, no final de julho de 1992. Após a péssima ressonância da

---

diante do quadro de crise, entenderam no sentido de não aprovar tal MP, nem alterá-la ou convertê-la em Projeto de Lei. O freio econômico para eles era extremamente necessário para a busca da queda inflacionária.

<sup>131</sup> O Almirante Mário Flores, da Marinha; o General Carlos Tinoco, do Exército; e o Brigadeiro Sócrates Monteiro, da Aeronáutica.

<sup>132</sup> Idem, p. 75.

<sup>133</sup> Baionetas no Altar. Revista Veja, São Paulo, p.16, 10 de julho de 1991.

<sup>134</sup> Afirmou Senador Humberto Lucena. Idem, ibidem.

morte dos três operários na tomada da usina de Volta Redonda, houve a necessidade de se elaborar a proposição - que já estava prenunciada como promessa legislativa no parágrafo primeiro, do Art. 142, da Constituição de 1988, que dizia “lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas” - a fim de que fossem dirimidas possíveis controvérsias e de que fossem delimitadas as competências da requisição da intervenção militar. O processo legislativo desta proposição culminou na Lei Complementar nº 69, sancionada em 23 de julho de 1991. Esta lei estabeleceu a quem competia, dentro do Poder Judiciário e do Legislativo, a iniciativa para convocar as tropas federais. Restou-se configurada, desse modo, a requisição das Forças Armadas como atribuição ou do presidente do Supremo Tribunal Federal ou do presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, com a possibilidade de o Presidente da República vetar o pedido de qualquer um deles<sup>135</sup>. Agora, não mais seria de competência de qualquer juiz de direito a convocação das Forças Armadas para distúrbios urbanos civis.

Isso significa que a alteração feita pelo Constituinte - quando incrementou a possibilidade de requisição das Forças Armadas por meio da iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais no art. 142, da CF/88 - foi inócua, pois a conseguinte legislação complementar, ao normatizar o tema, devolveu ao Executivo a exclusividade da tomada de decisão, ao submeter as requisições do Judiciário e do Legislativo à apreciação do veto presidencial. Assim, a aquiescência do Presidente tornou-se etapa determinante no processo de convocação das Forças Armadas. Pode até haver um acordo congressional democrático para a convocação militar, mas sem a anuência do Executivo, todo o debate político torna-se inoperante.

É importante destacar que não se discute a limitação da competência quanto à requisição das forças armadas em conflitos específicos. O próprio exemplo da tomada da usina de Volta Redonda é um bom modelo para ilustrar a necessidade de delimitação, a fim de que não sejam todos os atores do Legislativo (vereadores ou deputados estaduais ou senadores, singularmente ou em grupos, ou comissão específica) ou do Judiciário (juízes de direito ou desembargadores, singularmente ou em colegiados específicos) legitimados a terem tal poder com relação a uma decisão

---

<sup>135</sup> Art. 8º, § 1º, da Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Tal lei já não está mais em vigor, por ter sido revogada e substituída pela Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, a qual foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

política tão séria no estado constitucional brasileiro. O que se resgata é a existência do veto presidencial contra a iniciativa de requisição do emprego das Forças Armadas pelo Legislativo ou pelo Judiciário, fazendo com que o modelo atual seja, na prática, da mesma forma ao modelo da Constituição de 1967<sup>136</sup>, muito embora, no governo Lula, houve alterações significativas para a intervenção das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, ao se criar leis para tal intervenção.

Deixando um pouco de lado esses aspectos e prosseguindo na busca de outros eventos do governo Collor quanto às Forças Armadas e à segurança pública, observam-se outras medidas que não agradaram a ala militar: o estudo da criação em âmbito civil da Agência Espacial Brasileira (AEB)<sup>137</sup> como medida de diminuir o caráter militar das atividades espaciais, embora, posteriormente, a agência tenha ficado vinculada à SAE, ao invés de estar ligada ao ministério da Ciência e Tecnologia; a demarcação do parque indígena da Amazônia, por meio da homologação do Decreto nº 22, o que desagradou bastantes os militares, uma vez que eles detinham o controle de supervisão de muitas áreas amazonenses, e tal demarcação acabou por retirar certas áreas significativas da atuação militar. Segundo estudos legislativos da Consultoria de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a exclusão dos militares nos debates sobre o fator espacial brasileiro ensejou o aumento da presença estrangeira legitimada pelo discurso antropológico quilombola, o que refletiu em uma série de entraves externos para o desenvolvimento do setor<sup>138</sup>.

Já no início de maio de 1992, diante da proibição de filiação sindical e de manifestação dos militares, foi realizada a Marcha pela Dignidade da Família Militar, na Esplanada dos Ministérios, por familiares, amigos, cônjuges e filhos de militares, todos como porta-vozes dos militares na busca de melhorias salariais. Foi uma passeata legalmente organizada e nitidamente civil. Entretanto, foram os próprios militares federais, armados com câmaras fotográficas, filmadoras, *walkie-talkies*, que

---

<sup>136</sup> A Constituição de 1967 afirmava no seu art. 92: “As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.”

<sup>137</sup> A Agência Espacial Brasileira foi criada para substituir a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (Cobae), a qual havia sido criada no regime militar.

<sup>138</sup> Para compreender uma das faces do Programa Nacional de Atividades Espaciais brasileiro, recomenda-se a leitura do Estudo “*Óbices ao Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE): contagem regressiva para a decolagem ou para o requiem do PNAE?*”, de julho de 2012, do autor Fernando Carlos Wanderley Rocha.

fizeram a segurança do local, por ordem do general “Tinoco”<sup>139</sup>. A impressão era de que a segurança do local estava mais preocupada em verificar se havia algum militar à paisana junto do protesto do que o controle de um possível distúrbio civil. Muitos militares ficaram receosos de que uma vez filmados a sua família, eles poderiam, internamente, no quartel, sofrer algum tipo de perseguição ou serem intimidados.

Tal marcha aconteceu por causa da grande insatisfação salarial que só aumentava há meses. A situação financeira era crítica. Relatos afirmavam que nem o mínimo existencial de sobrevivência, como saúde e alimentação, era suprido pelos salários. Após inúmeras negociações políticas infrutíferas e sem outras alternativas legais diante da recessão, surgiu uma “onda de saques a mais de vinte supermercados em bairros periféricos”<sup>140</sup>. A PM conseguiu capturar um grupo de provocadores. O grupo era formado por militares do Exército<sup>141</sup>. Lembra Freitas (1992) *apud* Zaverucha que os saques ocorreram “quando os militares estavam fazendo pressão, até com menção explícita a atos antidemocráticos, por melhoria substancial dos seus vencimentos”<sup>142</sup>. Por fim, a PM do estado do Rio de Janeiro pede ajuda ao Exército para o controle dos saques dos supermercados, pois as depredações já estavam numa proporção de ameaça à segurança nacional.

Na segunda quinzena de maio 1992, o Comandante da Polícia Militar de Alagoas, Coronel Nilton Rocha – numa tentativa de mostrar que a PM de Alagoas estava preparada para combater qualquer tipo de protesto – planejou uma manifestação simulada. Os manifestantes eram militares estaduais à paisana e eles estavam segurando faixas e bandeiras da CUT, PT, PCdoB, protestando e reivindicando melhorias salariais no quartel<sup>143</sup>. Após muitos discursos e pronunciamentos ao longo desse teatro, era chamado o batalhão de choque da Polícia Militar de Alagoas, a qual apareceu no quartel e rechaçou violentamente os “supostos manifestantes”. Lembra Zaverucha que tal simulação, quase real, tomou proporções maiores e reverberou nos meios de comunicação de muitos estados brasileiros. Diante disso, lideranças políticas e sindicais enviaram ao ministro da Justiça uma

---

<sup>139</sup> Adesão de Peso. Revista Veja, São Paulo, p.30, 6 de maio de 1992.

<sup>140</sup> Informação retirada da nota de rodapé da foto disposta no jornal O Estado de São Paulo, em 2 de maio de 1992.

<sup>141</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2000. p. 93.

<sup>142</sup> Idem, p. 94.

<sup>143</sup> Idem, p. 96.

representação contra do coronel<sup>144</sup>. Resultado: Jornal do Brasil publica a reportagem “Comandante da PM maltrata partidos” no dia 24 de maio de 1992<sup>145</sup>. Cristaliza-se, mais uma vez, a perspectiva da polícia de governo sobrelevando-se em relação à polícia de Estado.

A partir de junho de 1992, a eclosão das denúncias do esquema Paulo César Farias tomou proporções inéditas na história brasileira. As denúncias de desvio de dinheiro público, aliado ao confisco das contas bancárias acabaram por mobilizar a imprensa e outros institutos na busca do impeachment presidencial. Como Collor já estava gerando instabilidades na caserna por adotar medidas liberais, a tentativa de afastá-lo do poder não encontrava oposições significativas nos quartéis<sup>146</sup>. O Congresso Nacional já estava achacado e, devido à alta inflação e à grande crise financeira, ainda havia a baixa popularidade do presidente. Collor, então, não se apoiaria nem no parlamento nem na população, restando o grupo das Forças Armadas como arrimo político de seu mandato. Isso foi um dos reflexos da dificuldade que o presidente enfrentava: não tinha base política parlamentar favorável ao seu governo<sup>147</sup>.

Esse foi o momento adequado para que os oficiais gerais tomassem uma postura de aparente neutralidade que atendesse tanto às expectativas da caserna quanto às das Casas Políticas. Diante desse jogo político, os oficiais gerais iniciaram um discurso pontual, cuja ideia era de que as Forças Armadas não tomariam partido e estariam neutras esperando a aplicação do texto constitucional<sup>148</sup>. E isso, de fato, ocorreu. Daí, o porquê de alguns historiadores, jornalistas e militares afirmarem que foram as próprias Forças Armadas que garantiram a consolidação da democracia brasileira, no momento em que elas recusaram-se categoricamente intervir no impeachment presidencial, mantendo-se, então, “neutras” até a decisão constitucional. Entretanto, o que se percebe é a acomodação, em cada contexto específico, dos interesses dos militares, recém-egressos do regime militar, às novas demandas democráticas como uma tática de permanência do poder. Portanto, “dizer que os militares ficaram de braços cruzados nos quartéis apenas esperando o veredicto do

---

<sup>144</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>145</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>146</sup> Idem, p. 108.

<sup>147</sup> No Presidencialismo de coalizão, o Presidente da República não governa sozinho.

<sup>148</sup> Idem, p. 104.



Congresso também não é verdadeiro”<sup>149</sup>. Ao lançar luzes aos fenômenos das Forças Armadas, o que na verdade se observa é que Collor não teve a articulação política apropriada para o presidencialismo de coalizão, cujos parlamentares, em sua grande parte, integravam o regime anterior. Houve, na verdade, uma simbiose de interesses entre os civis e os militares.

A presença militar só não foi mais visível durante a queda de Collor porque a elite política brasileira, ao contrário da equatoriana, mostrou-se unida no apoio ao vice-presidente Itamar Franco. Afora ACM, que demonstrou hostilidade política a Itamar, houve, praticamente, um consenso em torno da assunção de Itamar. Com isso as Forças Armadas puderam manter sua “neutralidade”, tal como tentaram manter as Forças Armadas equatorianas no impeachment de Bucaram. Tanto a deposição de Collor como a de Bucaram foram decisões políticas protegidas pelo duvidoso manto da legalidade constitucional. Itamar Franco, antes de decidir apoiar a queda de Collor e ante a possibilidade de assumir a presidência, reuniu-se com os militares e pediu sua anuência. Ou seja, o poder moderador de fato foi exercido pelos militares.<sup>150</sup>

Talvez a postura de controle civil sobre os militares, no governo Collor, foi um fator deveras demasiado para certas alas do poder. No momento em que os eventos do *impeachment* aconteciam, a população, depois de viver anos no regime ditatorial, vai às ruas para protestar contra a personificação da corrupção, do desrespeito e do pretorianismo exercido pelos atores entranhados no poder.

### **2.3 Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994)**

O vice-presidente, Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor, assumiu a Presidência da República. A sua chegada ao poder foi bem recepcionada pelos militares e pela bancada elitista, pois, previamente, ante a possibilidade de aprovação do impeachment de Collor, Itamar já havia feito *lobby* político entre os parlamentares e as Forças Armadas na procura de proteção política. Um dos atores significativos dessas prévias interações políticas foi o ministro da marinha, almirante Mário César Flores, o qual se posicionou como um intermediário das conversas entre

---

<sup>149</sup> Idem, p. 106.

<sup>150</sup> Idem, p. 106-107

o novo presidente e a caserna, além de ter sido importante condutor no auxílio das escolhas dos ministros militares para essa nova gestão<sup>151</sup>. Lembra Zeverucha que a assunção de Itamar à Presidência da República fez com que Mário César Flores fosse nomeado por ele diretor da SAE<sup>152</sup>. Ademais, em busca da nova equipe ministerial, Itamar, além de ter nomeado os cinco ministros militares<sup>153</sup>, nomeou oficiais da reserva para ministérios civis, os quais foram o Ministério das Comunicações, a Secretaria de Administração Federal (SAF) e o Ministério dos Transportes, totalizando, portanto, nove ministros militares na administração de um país democrático, quórum recorde na história mundial<sup>154</sup>. Isso sem contabilizar as demais nomeações de militares para cargos políticos diversos, para chefias de gabinetes e para cargos de confiança, entre outras funções e assessorias de baixo *staff*.

As desigualdades econômicas, os graves problemas sociais e o sistema político fragilizado acabavam por trazer dúvidas à sociedade sobre o potencial do regime democrático em distribuir rendas, em diminuir a miséria do país e em melhorar a qualidade de vida, ou seja, todos os problemas socioeconômicos traziam dúvidas sobre a natureza do regime democrático com relação ao fato de ele poder trazer mudanças sólidas para a sociedade brasileira. A persistência da inflação, o aumento do desemprego, a elevação da criminalidade e a fome traziam reflexões a respeito do sistema democrático, de modo até a criar bordões saudosistas, os quais valorizavam o regime militar<sup>155</sup>. É nesse contexto que se destacam os problemas socioeconômicos como fatores que abalam diretamente a segurança nacional e as instituições democráticas. Diante da queda de Collor, da quantidade de militares em cargos de chefias e da situação econômica precária, iniciou-se um pensamento de que a ala política conservadora ou as Forças Armadas poderiam estar planejando um golpe militar. Instalou-se, assim, um clima de pré-golpe. Não poucas vezes, Itamar asseverou nos meios de comunicações e na imprensa, em resposta às especulações, sobre a impraticabilidade de um golpe de Estado no seu governo. “Enquanto estiver

---

<sup>151</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 113.

<sup>152</sup> Idem, p. 114.

<sup>153</sup> Ministros do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e da Casa Militar.

<sup>154</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>155</sup> Idem, p. 115.

sentado na cadeira de presidente, não permitirei um golpe de Estado” disse Itamar Franco <sup>156</sup>. E isso vai percorrer por todo seu mandato.

Recorda Folha de São Paulo *apud* Zaverucha (2000, p. 123) que em abril de 1993, o novo chefe do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), ao confundir a sua tarefa com a pasta do Ministério das Relações Exteriores, criticou a atuação do Conselho de Segurança da ONU ao afirmar que os países ricos eram verdadeiros condôminos do poder para a tomada do poder. Uma afirmação dessa acabou por ferir a diplomacia brasileira, uma vez que as relações diplomáticas são constituídas de diálogos de alto nível, os quais devem ser lançados num palco de mútua observância ao respeito das diversas posturas políticas dos sujeitos internacionais. Desse modo, tal exemplo materializou algumas tensões e incompatibilidades entre o Itamaraty e as Forças Armadas.

Em 21 de abril de 1993, foi realizado o plebiscito. O plebiscito propusera à sociedade a votação para a escolha ou da República presidencialista ou da Monarquia parlamentarista. Das propostas dos possíveis arranjos institucionais do plebiscito - cada uma feita em correspondência a cada resultado possível da votação, que ainda viria a ser realizada – todas elas quanto à segurança nacional e às Forças Armadas foram indiferentes quanto às questões civil-militares: ou foram omissas no trato de questões ligadas ao tema ou, quando explícitas, não propuseram alterações <sup>157</sup>.

O contexto do plebiscito trouxe também outros debates quanto à submissão de determinados temas à votação popular. Reflexo disso, foram os dois movimentos separatistas: “O Sul é Meu País” e “Amigos do Paraná”. Tais movimentos incitavam a convocação de outros plebiscitos para decidir o desmembramento do país. A ideia da divisão territorial fundamentava-se na melhor distribuição de renda e no crescimento econômico.

Em maio de 1993, a Polícia Federal, por mandato judicial, prende quatro membros dos movimentos, os quais foram indiciados em crimes contra a segurança nacional, com fulcro na LSN, sendo que, posteriormente, eles foram

---

<sup>156</sup> Quartel Jurássico: de bengala e cabelo branco, os dinossauros de pijama de 1064 fazem um coro em favor do golpe militar. Revista Veja, São Paulo, p. 28, 14 de julho de 1993.

<sup>157</sup> Para compreender mais sobre o tema, verificar o artigo “Propostas de arranjos institucionais na transição para a democracia no Brasil – O caso do plebiscito de 1993 sobre a forma e sistema de governo” do autor Túlio A. Velho Barreto. Tal artigo encontra-se no livro “Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX”.

julgados em tribunal militar<sup>158</sup>. Acontece que, além de o separatismo ser considerado crime político, a Constituição, no art. 109, inciso IV, atribuiu o processamento e julgamento de crimes políticos aos juízes federais, ou seja, à justiça comum. Assim, embora a natureza dos movimentos contra a unidade federativa tivesse um caráter político, fora aplicada a LSN (elaborada no regime militar), por que não havia (e não há) legislação que tratasse de crimes políticos no Brasil., ou seja, os civis foram julgados por tribunais militares por cometimento de crimes políticos por falta de norma regulamentadora. “Portanto, civis serão julgados por tribunais militares por motivos políticos graças a uma lei criada pelo regime militar que define o que vem a ser segurança nacional. Esta, numa democracia, não pode significar o mesmo numa ditadura”<sup>159</sup>.

Na vibração de desordens generalizadas, observou-se o discurso do “cumprimento da lei e manutenção da ordem” como legitimador das requisições das tropas federais para promoção da segurança urbana. Ilustra-se, nesse sentido, entre tantos exemplos, três dos quais Zaverucha relembrou.

O primeiro é o fato de que servidores públicos ameaçavam fechar a ponte Rio-Niterói como forma de chamar atenção do governo para com suas demandas. Para impedir tal manobra, o vice-governador do Rio de Janeiro, Nilo Batista, pediu a intervenção do Exército, o que aconteceu. Além da inconstitucionalidade dessa requisição governamental e do desrespeito à Lei Complementar nº 69/1991, duzentos soldados da Polícia do Exército ficaram em pronto emprego, bem como executaram blitz no pedágio, pedindo documentos aos brasileiros que por ali passavam<sup>160</sup>. Desse modo, observa-se a complexidade e seriedade de se requisitar as Forças Armadas ao lançar os olhos aos desdobramentos de sua operação, pois tal intervenção pode provocar uma série de usurpações entre os papéis dos órgãos diversos e o das Forças Armadas.

O segundo é a inconstitucionalidade da retirada de moradores de um apartamento da Asa Norte, em Brasília, sem ordem judicial. Vinte soldados do Exército, comandados por um coronel, arrombaram as portas e tentaram invadir o

---

<sup>158</sup> Lembra Zaverucha (op.cit., 2000, p. 127) que “ao contrário do Chile, Argentina e Uruguai, que aboliram a Lei de Segurança Nacional (LSN), o Brasil manteve intacta a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. A Constituição de 1988 tratou apenas de mudar para a jurisdição comum o julgamento dos crimes contra a segurança nacional”.

<sup>159</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 127

<sup>160</sup> Idem, p. 131.

apartamento a fim de despejar os moradores. Os moradores eram o Subtenente Nailson Mendes Freitas e sua família. O Subtenente tinha dois meses que havia entrado para reserva e ele deveria devolver o apartamento funcional. Acontece que ele preferiu impetrar uma ação na justiça para comprá-lo, assim como outros servidores civis haviam comprado, e assim estava esperando a decisão judicial<sup>161</sup>.

Já o terceiro reside no fato de que, caminhoneiros bloquearam, em setembro de 1993, por nove horas, a Avenida Brasil, principal via de acesso do Rio de Janeiro, em protesto contra a falta de segurança nas estradas. A manifestação acabou em violência. O governador Leonel Brizola pediu a intervenção do Exército, que enviou 1.100 homens da polícia do Exército para auxiliar a polícia local<sup>162</sup>. Mais uma vez aparece o entendimento do controle interno pelo uso das forças do exército. A lei complementar nº 69, por várias vezes, é posta de lado e a requisição aos moldes constitucionais é negada.

Já em julho de 1993, destacaram-se mais duas situações: mais um militar assumiu um cargo estratégico na condução da segurança pública, o coronel da reserva, Wilson Brandini Romão, foi nomeado comandante da Polícia Federal, num clima de crise institucional devido à greve dos policiais federais<sup>163</sup>; e mais uma conjectura sobre a possibilidade de golpe/não golpe, já constantes no governo de Itamar, tornando-se notório a crise de estado e autoridade<sup>164</sup>.

Em agosto de 1993, o presidente Itamar Franco reuniu-se com o Conselho de Defesa Nacional e, ao fim da reunião, anunciou a formação de uma medida excepcional: o projeto de criação de um sistema de radares para controle do tráfego aéreo na Amazônia (Sivam), com a finalidade de proteção nacional frente às manifestações de líderes internacionais contra os direitos do povo brasileiro sobre esta região. O projeto consistia, entre outras medidas, na compra de radares e antenas para o desenvolvimento de um sistema de comunicação que possibilitasse o controle e a

---

<sup>161</sup> Folha de S. Paulo, 04 de junho de 1993.

<sup>162</sup> “Exército age contra bloqueio do Rio”. Folha de S. Paulo, 23 de setembro de 1993

<sup>163</sup> “Foram os ministros militares que vetaram o pagamento de gratificação especial reivindicado pelos agentes da polícia federal como uma das formas para acabar com a greve. (...) ‘Com o veto ficou evidente a interferência dos militares na Polícia Federal’, afirmou um delegado federal.” Área militar vetou extra de federais. Jornal do Brasil, 27 de julho de 1993.

<sup>164</sup> Revista Veja, em 14 de julho, de 1993, publica uma matéria “Quartel Jurássico – de bengala e cabelo branco, os dinossauros de pijama de 1964 fazem um coro em favor do golpe militar”. A matéria descrevia algumas visões dos generais, como, por exemplo, a do general Restell, que dissera: “Se o Itamar fosse um político decidido, à altura de sua missão, teria fechado o Congresso e encarregado uma comissão de especialistas de elaborar uma nova Constituição. Do jeito que está, não vai”. A matéria alertava sobre uma possibilidade de golpe caso o rumo da economia brasileira não fosse restaurado.

supervisão da região amazense, a qual representava 60% das terras brasileiras, mas que tinha como representatividade do tráfego aéreo apenas 8%<sup>165</sup>.

Cabe ressaltar que o Sivam, por ser um projeto que abarcava grande extensão territorial, era um projeto complexo que reunia diversas demandas, e que não tinha, portanto, apenas os olhares da segurança nacional à sua apreciação, mas também era um projeto de natureza civil, já que se incluía nele interesses internos diversos, como, por exemplo, a preservação ecológica e a defesa de autonomia de nações indígenas. Ou seja, mais de 60% do território nacional não poderiam ser vistos apenas como circunscrição militar. Não se nega a real importância estratégica da área amazense quanto à Defesa Nacional e à proteção dos seus habitantes e dos bens da República Federativa do Brasil. Acontece que “o Ministério do Meio Ambiente nem sequer foi consultado sobre o projeto”<sup>166</sup>.

Ao final do ano de 1993, surge uma onda de escândalos de corrupção no Parlamento brasileiro. “Os documentos apreendidos listavam 350 nomes de suposto envolvimento com o desvio de dinheiro público, entre eles nomes de ministros, governadores e parlamentares”<sup>167</sup>. O *Jornal do Brasil*<sup>168</sup> exemplificou mais uma vez a influência militar nas estruturas institucionais democráticas, quando informou que oficiais gerais da reserva e da ativa já estavam provocando uma crescente mobilização para que acontecesse o golpe. O golpe ou deveria ser feito pelo presidente Itamar ou pelos militares. A proposta seria a cassação de todos os parlamentares e submetê-los a uma minuciosa investigação, por meio da criação da Comissão Geral de Investigação (CGI), sem que eles estivessem ativos nas Casas Políticas, a fim de que as apurações não tivessem interferências político-partidárias diversas que compromettesse, desse modo, os resultados. Despontou-se, nesse contexto, o Movimento da Salvação Nacional, que propusera um triunvirato militar e

---

<sup>165</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2000. p. 138.

<sup>166</sup> *Idem*, p. 139.

<sup>167</sup> Obedtetch se diz vítima da “complô de estatais: militares se dizem satisfeitos com a operação de investigação do escândalo. Folha de São Paulo, 3 de dezembro de 1993. Zaverucha também explica que certos parlamentares estavam vinculados a empresa Odebrecht. Como não havia nenhum membro do PT envolvido no escândalo, foi uma ótima oportunidade de o PT declarar com veemência a insatisfação com o parlamento brasileiro. Entre outros acontecimentos do PT, o deputado Mercadante consultou o general Zenildo antes de dialogar com o Congresso. Tal tentativa de abertura de canal político entre o PT com as Forças Armadas causou certa estranheza a muitos políticos, pois a esquerda, geralmente, acusava os militares do não respeito ao regime democrático e agora, sem dialogar com o Congresso, foi ter com eles.

<sup>168</sup> Os militares inquietos. *Jornal do Brasil*, 8 de dezembro de 1993.

a convocação de uma nova Constituinte, para que, posteriormente, fossem realizadas eleições gerais<sup>169</sup>.

Outro ponto interessante que Zaverucha resgata é que, diante do apoio militar às apurações contra a corruptela, o ministro da Administração, general Romildo Canchin, buscando alternativas para o controle das contas públicas longe do desprestígio parlamentar, ofereceu ao governo federal o Batalhão de Engenharia de Construção (BEC) do Exército como um órgão que pudesse auxiliar na supervisão, na fiscalização e no controle de uma parte do orçamentário público, uma vez que o Batalhão já executava obras públicas financiadas com recursos do orçamento federal<sup>170</sup>. No mesmo mês, concomitante às discussões político-econômicas dos oficiais generais, surgiu o Plano Econômico de FHC, que previa corte de cerca de 40% no custeio dos ministérios militares<sup>171</sup>. No fim do ano,

(...) a nova versão do orçamento para 1994, em comparação com o orçamento de 1993, concedeu à marinha um aumento nas dotações de 297% e ao EMFA um acréscimo de 141%. Já os ministérios da Agricultura, Trabalho e Saúde sofreram um decréscimo de 36%, 41% e 37%, respectivamente, em suas dotações orçamentárias<sup>172</sup>.

O início de 1994, ano de eleições, foi marcado por alguns acontecimentos: o “governo adia revisão [constitucional] com troca de apoio de FHC”<sup>173</sup>; manifestantes contrários à revisão constitucional impediram o trânsito na ponte Rio-Niterói, que gerou engarrafamento de 30Km, a qual foi desobstruída por diversos agentes estatais, incluindo 3 caminhões da Polícia do Exército<sup>174</sup>; a realização da entrevista com o ministro da Justiça, Maurício Corrêa, no programa “O jogo do Poder” da Rede Manchete, revelou que, durante o escândalo da Obedretch e do orçamento, civis e militares propuseram a Itamar Franco a fujimorização do país<sup>175</sup>; a criação da autarquia Agência Espacial Brasileira (AEB)<sup>176</sup>; a retirada do projeto de lei, que atribuía o julgamento de crimes cometidos pelos policiais militares

---

<sup>169</sup> Zaverucha. Op. cit. ibid. p. 150-151.

<sup>170</sup> Zaverucha. Op. cit. ibid. p. 155.

<sup>171</sup> As fardas falantes. Revista Veja, São Paulo, p. 38, 15 de dezembro de 1993.

<sup>172</sup> Op. cit. p. 156.

<sup>173</sup> Folha São Paulo, 27 de janeiro de 1994.

<sup>174</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p.157.

<sup>175</sup> Idem, p. 156. Fujimorização vem do nome Fujimori, sobrenome do presidente peruano Alberto Fujimori, o qual, após eleito, fechou o Congresso e mudou a Constituição.

<sup>176</sup> Lei n. 8.854, de 11 de fevereiro de 2004.

à justiça comum; e a nomeação do coronel do exército, Edney de Rezende de Moura, no cargo de chefia da Secretaria de Orçamento Federal<sup>177</sup>.

À medida que as eleições presidenciais se aproximavam, incitavam desconfortos entre o PT, o Movimento do Sem Terra (MST) e a SAE. A SAE publicou uma nota sigilosa afirmando que o MST estaria adestrando seus membros em técnicas de guerrilha<sup>178</sup>. Consequência disso foi a requisição pelos líderes dos sem-terra de audiência à SAE<sup>179</sup>. Ilustrou, mais uma vez, a preocupação dos serviços de inteligência voltados para as atividades internas, com resquícios da luta contra os inimigos comunistas, ao invés de detectar ameaças externas contra a soberania ou contra ao patrimônio nacional. A concepção do inimigo interno ainda tinha vida no imaginário político brasileiro. O deputado Maurílio Ferreira Lima, do PSDB-PE, afirmou “[estou] receoso com o papel que vem exercendo no Brasil os serviços de informação, que estão reproduzindo o mesmo comportamento da época da ditadura. Precisamos controlar esses serviços”<sup>180</sup>.

Outro apontamento de Zaverucha que merece destaque é sobre a revelação pela imprensa de que a Prefeitura do Rio de Janeiro, há mais de um ano, havia decidido utilizar o conhecimento da Polícia do Exército para a realização de treinamentos da Guarda Municipal nas atividades de tropa de choque e controle de distúrbio de civis<sup>181</sup>. Entretanto, de acordo com o texto constitucional, não competia às guardas municipais tais ações. Cabia às guardas municipais a proteção de bens, serviços e instalações, não sendo ela caracterizada pelo armamento ou pela atividade ostensiva, como eram qualificadas às polícias militares. Acabou que, após divulgação desses acontecimentos, frearam-se os treinamentos das ações de controle de distúrbios civis. Se por um lado, a formação dos guardas municipais poderia estar inapropriada, por outro lado, o impedimento da atuação dessa polícia próxima favoreceria a convocação de forças de instâncias federativas superiores, caso surgissem outras manifestações.

O final do governo de Itamar foi caracterizado pela alta criminalidade. A situação da segurança pública era tão crítica no estado do Rio de Janeiro, que cogitou-se a edição de um decreto presidencial para adotar o Estado de Defesa ou a

---

<sup>177</sup> Idem, p. 169.

<sup>178</sup> Idem, p. 175.

<sup>179</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>180</sup> Entrevista feita pelo Jornal do Commercio, em 12 de junho de 1994, apud Zaverucha, *op. cit.*, p. 175.

<sup>181</sup> Idem, p. 177.



Intervenção Federal no estado carioca. Evidente que tais medidas de controle emitidas pelo governo federal não são politicamente interessantes para o governo estadual, por que geralmente essas ações são tomadas em um clima de incertezas e riscos, em que não se sabe as eventuais consequências de qualquer decisão. Nesse contexto, o governador do Rio de Janeiro, Nilo Baptista, ameaçou renunciar o cargo de governador, caso o Estado de Defesa fosse decretado<sup>182</sup>. Daí, para atender às expectativas da gestão governamental do Rio de Janeiro, num jogo de acomodações políticas federativas, emergiu-se um convênio, resultado da celebração do ente estadual e do federal, ou seja, do Governador do RJ e do Presidente da República, chamado Operação Rio<sup>183</sup>, que vigorou por cerca de dois meses. Assim, Itamar amoldou a intervenção federal, não através dos procedimentos já lavrados no texto constitucional, mas sim através da assinatura do convênio, e a autoridade estatal manteve o governo, de certo modo, preservado. A Operação ficou sob o comando do Comando Militar do Leste (CML), um dos Comandos do Exército. A operação tinha como foco principal a prevenção e a repressão do tráfico de drogas e de armas, assim, as favelas tidas como as mais violentas da capital foram ocupadas pelo Exército e fuzileiros navais.

Acontece que a Operação trouxe uma série de desdobramentos. De início, os policiais militares, na execução das suas atividades operacionais, ora obedeciam ao comando federal, ora obedeciam ao comandante da PM, configurando-se, dessa forma, uma tensão entre comandos. Para tornar, então, o comando uníssono, foi definido que o comando federal teria a voz superior na operação, por que, entre outras razões, a Polícia Militar era força auxiliar do Exército e era controlada pela Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), sendo assim, mais que legítimo a entrega da coordenação da operação ao Exército Brasileiro. Outra ingerência verificada foi a dúvida de qual tribunal seriam submetidos os policiais militares, durante a operação, caso cometessem crimes. Por analogia do desenho constitucional quanto à subordinação da PM ao Exército, acabou que a competência dos crimes

---

<sup>182</sup> Estado de Defesa fez Nilo ameaçar renúncia. *Jornal do Brasil*, 3 de novembro de 1994.

<sup>183</sup> Embora a informação de ameaça à renúncia do governador do RJ ao Presidente da República não fora determinante para a decisão presidencial, segundo o *Jornal do Brasil*, em 3 de novembro de 1994, certo seria que caso o ex vice-governador, Nilo Batista (agora empossado como governador, pois o anterior se licenciou para as eleições gerais), renunciasse ao cargo, a assunção do poder executivo estadual seria do presidente *sub judice* da Assembleia Legislativa. Além da crise que o estado passava, não seria interessante, por medida de segurança jurídica e política, ter qualquer medida de freio contra a criminalidade sob um governador na situação *sub judice*. Seria “um tiro na lâmpada no final do governo” afirmou um amigo de Itamar com a concordância do presidente.

comuns praticados pelos policiais militares durante tão somente a Operação Rio passou a ser dos tribunais militares federais, ou seja, nos mesmos tribunais dos membros das Forças Armadas.

Além disso, Zaverucha lembra que a Operação Rio evidenciou dois efeitos significativos: o alto custo para a execução da operação; e a impossibilidade de o Congresso Nacional intervir. Como destaque do segundo efeito, tem-se que a Constituição de 1988 afirma ser de competência exclusiva do Congresso Nacional “aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas”. Como a Operação não se tratava de nenhuma dessas medidas, o Congresso Nacional acabou não tendo competência para intervir, sugerir ou influenciar quando achasse necessário, pois o convênio não era um decreto interventivo, mas um ato do Executivo.

Além disso, por não ter sido decretada qualquer medida interventiva, aos moldes constitucionais, os direitos e garantias individuais fundamentais continuaram válidos, não podendo ser restringidos sem a devida observância do ordenamento jurídico. Assim, por exemplo, o dispositivo que prescrevia o direito à liberdade, no Art. 5º, *caput* e inciso XV, da CF/88, manteve-se em vigor, ou seja, a prisão, em geral, permaneceu vedada, exceto em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente<sup>184</sup>. Mesmo assim, dezenas de prisões foram efetuadas nos morros sem mandato judicial. Diante da pressão social quanto ao respeito às garantias e aos direitos fundamentais, o Exército, na tentativa de responder a esses anseios constitucionais e de embasar-se juridicamente quanto às prisões, fez com que seu pedido fosse atendido, quando requisitou juízes para ficarem exclusivamente à disposição da Operação, a fim de que ela estivesse dentro da legalidade. Desse modo, um corpo jurídico ficou de plantão 24 horas no Palácio Duque de Caxias, sede do Comando Militar do Leste, para emitir os mandados de busca e apreensão, quebrando, portanto, o princípio do juiz natural.

Os desdobramentos da ausência da aplicação da norma constitucional – a qual já previa as restrições e suspensões de determinados direitos por meio de Institutos específicos (Estado de Defesa ou Intervenção Federal) – tornam-se sérios e contundentes, fazendo com que as bases democráticas sejam mais voláteis, no momento em que direitos e garantias fundamentais são mitigados por falta de

---

<sup>184</sup> Art. 5º, LXI, da Constituição Federal de 1988.

coragem e estratégia política dos governantes em fazer aquilo que está previsto constitucionalmente. Em vez de fazer a Operação consoante a Carta Magna por meio dos institutos do Estado de Defesa ou Intervenção Federal, o que evitaria uma série de violações, preferiu-se por fundamentá-la, num esforço hermenêutico do texto constitucional, ao se elevar o papel das Forças Armadas na “manutenção da lei e da ordem”, assim como ao frisar a competência de iniciativa do Poder Executivo para requisitá-las.

## 2.4 Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Após vencer as disputas no segundo turno eleitoral contra Lula, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República em 1º de janeiro de 1995, data em que editou a Medida Provisória nº 813 que organizava a Presidência e os Ministérios. Além disso, tal MP previa a criação de uma autarquia responsável pelo serviço de informações, vinculada à Presidência<sup>185</sup>, chamada de Agência Brasileira de Inteligência (Abin), como também previa a criação da Secretaria de Planejamento de Ações de Segurança Pública, como órgão do Ministério da Justiça<sup>186</sup>.

Outra Medida Provisória, que foi apontada por Zaverucha (2000, p. 192) em um simples parágrafo, foi a MP nº 859<sup>187</sup> adotada no final do mês de janeiro, para suspender a prestação de serviço militar obrigatório do ano de 1995, devido aos esforços do Exército na Operação Rio que ainda vigorava<sup>188</sup>. Acontece que esta MP trazia uma estratégia operacional. O artigo primeiro dizia:

*Art. 1º O soldado do Exército engajado ou reengajado, mantido o vínculo com a instituição, poderá ter a prestação*

---

<sup>185</sup> A Medida Provisória nº 813 asseverava: “Art. 33. Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Agência Brasileira de Inteligência, autarquia federal vinculada à Presidência da República, com a finalidade de planejar e executar atividades de natureza permanente relativas ao levantamento, coleta e análise de informações estratégicas, planejar e executar atividades de contra-informações, e executar atividades de natureza sigilosa necessárias à segurança do Estado e da sociedade.

§2º Enquanto não for constituída a Agência Brasileira de Inteligência, as atividades exercidas pela Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República serão supervisionadas pelo Secretário-Geral da Presidência da República.”.

<sup>186</sup> Art. 16, inciso IX, item “j”, da MP nº 813/1995.

<sup>187</sup> MP nº 859, de 26 de janeiro de 1995 - Dispõe sobre suspensão, em caráter excepcional e durante o ano de 1995, da prestação do serviço militar para fins de permitir o exercício temporário de atividade policial militar.

<sup>188</sup> Op. cit. p. 192.

*do serviço militar suspensa, em caráter excepcional e durante o ano de 1995, para fins de permitir o exercício de atividade temporária na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, com vista a complementar os efetivos necessários ao policiamento ostensivo, ficando submetido no referido período à legislação estadual, inclusive no que tange a procedimentos disciplinares e processuais penais.*

Ou seja, suspenderam a prestação do serviço militar obrigatório para utilizar o efetivo do Exército na continuidade da atividade ostensiva urbana, ou seja, na fase final da Operação Rio. Desse modo, determinou-se que os soldados do Exército passassem a usar o uniforme da Polícia Militar do Rio de Janeiro para exercerem a atividade policial. Diante disso, criou-se, então, um novo Batalhão de Choque II – um batalhão paralelo na PMRJ, integrados por soldados federais e submetendo-os aos regulamentos da Justiça Militar Estadual. Ou seja, restou configurado dois batalhões de choques: um composto de policiais militares e o novo composto por militares federais, ambos utilizavam a mesma farda.

Há autores que defendem que tal providência editada pela Medida Provisória foi por causa da deterioração da imagem das Forças Armadas devido ao convênio Operação Rio, pois tal acordo mostrava-se insuficiente quanto à promoção e à mudança do cenário da segurança pública no Rio de Janeiro, na medida em que o tráfico de drogas continuava, as desigualdades sociais permaneciam, as favelas não foram desarmadas e o índice de criminalidade permanecia alto, revelando, assim, o caráter transitório da eficiência operacional. De todo o modo, a técnica de colocar os soldados federais na atividade de policiamento urbano não deu certo, fazendo com que, posteriormente, os soldados federais fossem devolvidos ao Exército. Assim, em 3 de março de 1995, o convênio Operação Rio expirou. Observa-se que tais eventos deixaram mais límpidas as distinções entre as funções exercidas pelas duas forças. Logo em seguida, em 28 de março, o convênio foi prorrogado, nomeando-o de Operação Rio II, com novos objetivos, os quais eram direcionados ao controle das fronteiras, dos portos e dos aeroportos, tendo maior participação da Polícia Federal e da Rodoviária Federal.

No dia 7 de abril, FHC foi visitar o governador do Ceará na sede do governo estadual. Contudo, em frente ao palácio, já havia a previsão de manifestações, o que fez com que o governador determinasse, de antemão, ao comandante-geral da Polícia Militar do Ceará (PMCE) que não usasse a cavalaria

para dispersar a multidão. Entretanto, a segurança presidencial, coordenada pela Casa Militar da Presidência da República, instruiu o comandante-geral de usar a cavalaria. Diante dos dois chefes, o comandante-geral da PMCE acionou o comandante da região metropolitana, coronel Antenor Pimentel, cujo entendimento foi de utilizar a cavalaria para dispersão dos protestos, em consonância com a orientação federal. Assim, durante as manifestações, o grupo de cavaleiros já estava a postos para reprimir qualquer tipo de ação. Diante disso, Pimentel afastou-se do cargo e o comandante-geral da PMCE perdeu a confiança do governador<sup>189</sup>, dificultando a gestão da Polícia Militar do Ceará nos anos seguintes. “Eis um exemplo de como a dupla subordinação da Polícia Militar, ao estado e à União, é indutora de crises institucionais”<sup>190</sup>. Cristalizou-se, portanto, ser a polícia militar mais de governo que de Estado.

Também lembra o autor, que no dia 13 de maio, o Grupo Tortura Nunca Mais denunciou o coronel de infantaria, que estava ocupando um cargo de prestígio na Inglaterra, Armando Avólio Filho, de ter participado de sessões de tortura no regime militar. Porém FHC não tomou nenhuma posição com relação à denúncia. Pouco depois, o parlamentar Tony Lloyd, do Partido Trabalhista inglês, pediu explicações ao governo inglês e ao embaixador do Brasil na Inglaterra, para saber quais as razões de Armando Avólio ainda ocupar o cargo. Na eminência de uma catástrofe diplomática, FHC, por fim, devido às pressões internacionais e do Itamaraty, exonerou o coronel<sup>191</sup>.

No dia 17 de maio, iniciou-se uma nova fase quanto ao feitiço da segurança pública, no momento em que o general Nilton Cerqueira foi nomeado secretário-chefe da Secretaria de Segurança Pública (SSP) do Rio de Janeiro. Entre as medidas realizadas do novo secretário, destacou-se a implantação da “gratificação faroeste”<sup>192</sup>. Ela era uma gratificação de 50% no salário do policial, militar ou civil, por ato de bravura<sup>193</sup>. Logo após essa medida, veio a alteração das investigações das

---

<sup>189</sup> ZAVERUCHA, Jorge. Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2000. p.194 e 195.

<sup>190</sup> Idem, ibidem.

<sup>191</sup> Idem, p. 196.

<sup>192</sup> Gratificação faroeste também ocorreu na Colômbia. “Milícias, a nova etapa do crime no Rio” . O Globo, Rio de Janeiro, p. 18, 08 abr 2007. Disponível em [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/405938/complemento\\_1.htm?sequence=2](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/405938/complemento_1.htm?sequence=2) acessado em 10 março de 2014.

<sup>193</sup> “A promoção por ato de bravura é aquela que resulta de ato não comum de coragem e audácia, que, ultrapassando os limites normais do cumprimento do dever, representa feito heróico indispensável ou

mortes cometidas por policiais, que passaram da esfera dos Inquiridos Policiais Militares (IPM) para serem processadas internamente nos quartéis por simples averiguações. “Entre janeiro e maio de 1995, a média de mortes da PM era de 3,2 pessoas por mês. Entre junho de 1995 e fevereiro de 1996, isto é, após a estipulação da gratificação faroeste, o número de mortes passou para 20,55 pessoas por mês”<sup>194</sup>. A *Human Rights* analisou 97 processos, que envolviam 92 incidentes que deram origem às promoções por ato de bravura. Dos 92 incidentes, 72 provocaram a morte de civis e seis a morte de policiais<sup>195</sup>, ou seja, dos 92 acontecimentos que provocaram a promoção por ato de bravura, 78 casos resultaram em mortes.

No final de 1995, foi aprovado o Plano Plurianual (PPA) do Orçamento. Os gastos militares concernentes à Defesa Nacional para os próximos quatro anos superaram os investimento da saúde ou da educação<sup>196</sup>. O quadro orçamentário brasileiro, ao longo dos anos, denunciou os ministérios militares e, posteriormente, o ministério da defesa, como segundo lugar no *ranking* de investimentos federais. Importante ressaltar que há mais de um século o Brasil não luta uma guerra nas fronteiras e ainda tem uma relação amistosa com os países vizinhos do cone sul, enquanto as estruturas da saúde, da educação e dos transportes continuam precárias. Mas também é fundamental analisar o aspecto orçamentário e perceber que grande parte do dinheiro destinado às Forças Armadas ou posteriormente ao Ministério da Defesa foi e continua sendo para pagamento de pessoal. Isso significa dizer que não necessariamente o Estado gastou uma parcela significativa do dinheiro público em tecnologia ou outros produtos que fossem capazes de modernizar as Forças Armadas. A carência de desenvolvimento tecnológico nacional e a dependência externa põem o Brasil em uma situação fragilizada<sup>197</sup>. Sendo assim, a análise do quadro orçamentário torna-se mais preocupante ao descobrir que existia um imenso orçamento destinado às Forças Armadas (o qual ficava em segundo lugar no ranking) e que nem se desenvolvia a

---

relevante às operações policiais militares ou à sociedade, pelos resultados alcançados ou pelo exemplo positivo deles emanado.” Art. 9º, da Lei nº 12.086/09.

<sup>194</sup> Gratificação aumenta assassinatos no Rio. Folha de São Paulo, 8 de abril de 1997.

<sup>195</sup> Idem, ibidem.

<sup>196</sup> Enquanto o governo pretendeu investir R\$ 4,988 bilhões em educação e R\$ 4,454 bilhões em saúde, na defesa nacional pretendeu investir R\$ 5,651. Tal dado pode ser verificado na Folha de São Paulo, 7 de setembro de 1995.

<sup>197</sup> Para compreender mais sobre o tema do orçamento, ler o “Livro Branco da Defesa Nacional”, anteriormente previsto pela Lei Complementar n. 97/99, que prevê a questão orçamentária no capítulo seis, publicado em 2012, pelo Ministério da Defesa.

educação ou a saúde, como também não se modernizava sua capacidade bélica e operacional em termos tecnológicos.

Outro acontecimento interessante que Zaverucha resgata é que, no dia 11 de fevereiro de 1996, o astro pop Michael Jackson gravou um videoclipe de sua música, *They don't care about us*, numa favela carioca. Os promotores do evento e o empresário do cantor, quando fizeram os preparativos da gravação, em vez de negociarem com as autoridades policiais sobre a segurança do local, negociaram com os traficantes do morro Dona Marta para poderem levar o astro pop até a comunidade. Desse modo, acabou que os traficantes fizeram a segurança ao Michael Jackson e ao diretor de gravação, Spike Lee, ao invés da polícia local, cristalizando a fragilidade do Estado na sua função de exercer o monopólio da força<sup>198</sup>.

Uma notória alteração constitucional foi a Emenda Constitucional nº 18/1998, resultado da Mensagem Presidencial nº 246/96 ao Congresso Nacional, que ensejou na elaboração da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 338<sup>199</sup> relativo ao regime jurídico constitucional dos militares. A Constituição, em seu texto original, estruturava os “servidores públicos” em dois grandes gêneros: os “servidores públicos civis” e os “servidores públicos militares”<sup>200</sup>. A PEC tinha o objetivo de descaracterizar o militar de “servidor público militar”, a fim de que os membros das Forças Armadas se tornassem apenas “militares”, deixando-se de ser, portanto, servidores públicos militares e, por consequência, servidores públicos. Por outro lado, assim como a figura do “servidor público militar” desapareceria, a figura do “servidor público civil” também seria apagada e substituída por tão-somente “servidor público”, tornando-se, então, sinônimos. Ou seja, pela nova configuração constitucional, ter-se-iam “os servidores públicos” – os quais seriam caracterizados por civis - e “os militares” - os quais não seriam considerados mais servidores do Estado.

Evidentemente, havia um pano de fundo para tal mudança e ela, se fosse aprovada, traria alguns desdobramentos. Descaracterizar o servidor público militar significava que haveria um tratamento distinto concernente às questões remuneratórias. Abria-se o caminho para que os militares tivessem aumento sem observância do Art. 37, X, da CF/88, que previa reajuste igual e sem distinção de

---

<sup>198</sup> Idem, p. 211.

<sup>199</sup> A Proposta de Emenda Constitucional nº 338 dispõe sobre o regime jurídico constitucional dos militares.

<sup>200</sup> “Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares”. Constituição de 1988 em seu texto original.

índices entre todos os servidores para reposição de perdas inflacionárias, ou seja, se os militares não fossem mais considerados servidores, já não seriam necessários que fosse atendido o princípio do reajuste igualitário constitucional dos servidores para suas melhorias salariais.

Além disso, a PEC definiria o conceito de quem seria “militar”. Seria considerado militar apenas o membro das Forças Armadas (art. 142, §3º, texto atual). Daí, os policiais e bombeiros militares deixariam de ser “militares”, por que eles não seriam membros das Forças Armadas (eram forças auxiliares e de reserva do Exército), mas também deixariam de ser “servidores públicos”, por que eles não seriam civis. A saída seria, então, torná-los membros de “instituições de caráter militar”, recebendo, então, a denominação de “militares dos Estados”.

É inegável a natureza de risco intrínseco às Forças Armadas em relação aos servidores civis, quer dizer, é razoável que se entenda a real necessidade da construção de um estatuto diferenciado aos militares federais. As Forças Armadas têm um papel fundamental para assegurar a soberania do país. Mas o que se observa era que a maior preocupação das alterações constitucionais supervalorizava o fator orçamentário, na medida em que a necessidade de dissociar os salários dos servidores civis dos militares, com fulcro no discurso do regime próprio, importava mais que o mérito da reestruturação ou da Segurança Pública ou da Defesa Nacional direcionada aos fundamentos da República. O que se resgata aqui, portanto, é a oportunidade de que as Forças Armadas tiveram ao distanciar-se tanto das forças auxiliares (polícia e corpo de bombeiro militar), quanto dos servidores civis quanto à política salarial (mesmo com alta alocação orçamentária do governo federal aos seus ministérios para pagamento de pessoal), mas mesmo assim não houve esforço para uma desvinculação organizacional-administrativa entre elas. “As Forças Armadas procuram se distanciar destas duas organizações sem perder, todavia, o controle de ambos”<sup>201</sup>.

Zaverucha recorda que, em 16 de abril de 1996, uma manifestação dos sem-terra acontecia numa determinada rodovia em Eldorado dos Carajás, Pará, contra a demora do governo federal em assentar as suas famílias<sup>202</sup>. A Polícia Militar estadual interveio, desobstruiu a via, mas tal operação resultou em 19 mortos e 51 feridos. Os acontecimentos filmados e fotografados dessa desobstrução causaram grande revolta popular, por que era notória a falta de preparo policial para lidar com

---

<sup>201</sup> Idem, p. 214.

<sup>202</sup> Idem, p. 216.



distúrbios civis, fazendo com que tal acontecimento fosse evidenciado aos olhos internacionais. Imediatamente, FHC reorganizou a direção da segurança pública no Pará e fez *lobby* com o ministro da Justiça, Nelson Jobim, a fim de que o projeto de lei do deputado Hélio Bicudo – que propusera a Justiça comum como local adequado de julgamento dos crimes cometidos por PMs em atividade de policiamento - fosse aprovado.

Observa-se que, nesse período, ainda era a justiça militar o órgão competente para julgar os crimes cometidos pelos PMs. Contudo, quando o projeto de lei chegou ao Senado, ele foi apensado num outro projeto de lei já existente, de autoria do então ex-deputado Genebaldo Corrêa<sup>203</sup>. O projeto de lei de Corrêa retirava da jurisdição militar apenas os crimes dolosos contra a vida cometidos por militares<sup>204</sup> e os alocavam à apreciação da Justiça comum, enquanto o projeto de lei de Hélio Bicudo retirava da justiça militar, não apenas os crimes dolosos contra a vida, mas um rol significativo de tipos penais recorrentes no exercício da atividade policial<sup>205</sup>. O projeto de lei de Corrêa, contudo, tornou-se a Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996.

Em 21 de setembro de 1996, o Correio Brasiliense trouxe a matéria “Agentes da PM fazem espionagem política”. Divulgou-se que o serviço de inteligência da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), a seção conhecida pelo nome “P-2”, “espionava reuniões políticas, encontros de sem-terra, sindicatos e atividades do próprio governo”<sup>206</sup>. O governador de Brasília, Cristóvam Buarque, era do Partido dos Trabalhadores, cuja imagem perpetuava-se no imaginário dos conservadores, vinculando-a ao comunismo. Cristóvam declarou “essas denúncias servirão para colocar Brasília na vanguarda porque vamos repensar o serviço de informações”<sup>207</sup>. Como resultado, o comandante-geral da PMDF foi exonerado. E no dia 07 de novembro, FHC difundiu a Política de Defesa Nacional (PDN), que acabava

---

<sup>203</sup> Idem, p. 217.

<sup>204</sup> O projeto de lei não especificava qual era o autor militar do crime doloso contra a vida. Poderia ser tanto o militar federal quanto o policial militar estadual. Ou seja, membros das Forças Armadas iriam ser julgados por tais crimes na Justiça comum. O Superior Tribunal Militar considerou a lei inconstitucional. Posteriormente, foi apresentado um novo projeto de lei que retirava os militares federais da norma. Desse modo, restou-se configurado o arranjo processual: os militares federais ficaram sob o julgamento da justiça militar e os militares estaduais da justiça comum. Entretanto, embora o homicídio doloso contra a vida praticado por policial militar fosse julgado pela Justiça comum, a investigação manteve-se no âmbito militar. Lembra Zaverucha (2000, p. 232) que isso causou, posteriormente, a mobilização da Associação de Delegados de Polícia do Brasil (Adepol), que considerou o parágrafo segundo, do Art. 82 da referida lei, inconstitucional, pois o inquérito iniciava-se numa instância e terminava-se em outra.

<sup>205</sup> Idem, ibidem.

<sup>206</sup> Idem, p. 218.

<sup>207</sup> Cristóvam exonera comandante da PM. Jornal do Brasil, 25 de setembro de 1996.

oficialmente com a figura do comunismo como sendo o inimigo interno, substituindo pelo crime organizado, pelo narcotráfico e pelo contrabando de armas.

Um desdobramento que merece destaque é a sanção por FHC da Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, que instituía o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), para estabelecer e normatizar as condições de registro e porte de armas. Entre as competências do Sinarm, destacavam-se: “cadastrar as armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País”; “integrar no cadastro os acervos policiais já existentes”; e “cadastrar as apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais”<sup>208</sup>. Contudo, o parágrafo único, do Art. 2º, excluía o alcance da norma às armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares. Desse modo, as armas da Polícia Civil eram cadastradas no Sinarm e as da Polícia Militar, no Exército. Logo, toda apreensão de arma de fogo de qualquer policial civil deveria ser comunicada ao Sinarm, enquanto as armas de fogo dos policiais militares e dos bombeiros militares não. Ou seja, esse desenho auxiliava a formação de um importante banco de dados já fragmentado no cerne de sua origem. “O Sinarm fortaleceu o processo de militarização da segurança pública dando relevância às organizações militares, reforçando a orientação interna do Exército com o beneplácito do Congresso e do presidente da República”<sup>209</sup>.

Um dos grandes destaques do governo FHC foi a grande onda de protesto dos policiais militares espalhados nos mais vários estados da federação que se iniciou no ano de 1997. Entretanto, tais manifestações dos policiais militares não foram caracterizadas pela existência de um único líder sindical ou um único canal de comunicação entre todas as polícias para que favorecesse a agregação, em âmbito nacional, de todas as suas demandas.

A disciplina e a hierarquia abalaram-se, quando, em cinco de junho de 1997, houve um aumento de cerca de 11% nos salários dos oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), excluindo do benefício os praças da corporação<sup>210</sup>. A indignação sobre as diferenças de apreciação salarial entre praças e oficiais, além do tratamento de subjugação dado aos praças pelos chefes, com fundamento no militarismo, fizeram eclodir rebeliões contra o *status quo* do sistema de segurança, materializadas em diversos pleitos.

---

<sup>208</sup> Art. 2º da Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997.

<sup>209</sup> Op. cit, p. 226.

<sup>210</sup> Idem, p. 240.

O sucateamento das máquinas, a falta de equipamento, as péssimas condições de trabalho, a baixa remuneração e as humilhações diversas dos chefes quanto às questões insignificantes no serviço provocavam ainda mais uma grave crise nas polícias militares. Com o descontrole das polícias, o governo do estado de Minas Gerais pediu o envio de tropas do Exército ao Presidente da República em exercício, Marco Maciel, que deferiu a requisição governamental<sup>211</sup>. Com as tropas federais atemorizando as manifestações dos policiais, despontavam-se outros protestos em outros locais.

Desse modo, seis dias depois do rechaço do Exército contra os policiais da PMMG, ao se reunirem policiais militares no funeral de um colega de farda, que fora morto num confronto com assaltantes, foi feita uma grande passeata, integrada por eles, do cemitério até os quartéis, cujos colchões dos alojamentos foram queimados, simbolizando a aversão. O caos institucional estava instalado. No dia seguinte, mais de duzentos policiais do Batalhão de Choque de MG, unidade especializada no controle de distúrbios populares, recusaram sair às ruas para fazer o policiamento, assim, ocorreram manifestações sem nenhum tipo de policiamento<sup>212</sup>.

No dia 13 de junho, mais de 1500 praças fizeram uma passeata pedindo revisão do regulamento disciplinar da corporação<sup>213</sup>, anistia para os manifestantes e melhorias salariais. Nas tentativas de negociação, sem uma resposta firme do governo, a insatisfação aumentava, o que culminou, no dia 24 de junho, num grande confronto de policiais militares contra policiais militares, com auxílio de soldados do Exército e com troca de tiros. Assim, os problemas de segurança pública aliado às questões trabalhistas dos policiais foram dirimidos no âmbito do Exército Brasileiro e do governo federal, intensificando o controle operacional dele sobre a PM, com aquiescência da Presidência da República<sup>214</sup>. Mas, em contrapartida, nem o Executivo federal, nem as Forças Armadas introjetavam recursos nas polícias para melhor estruturação delas quanto aos fatores higiênicos e motivacionais, pois tal incumbência era deixada apenas ao governo estadual, através do repasse orçamentário já prefigurado no texto constitucional e nas leis orçamentárias.

Os efeitos da greve da PMMG reverberaram em outros estados federativos. Sem um líder comum, sem sites de relacionamentos ou sem qualquer

---

<sup>211</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>212</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>213</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>214</sup> Idem, p. 239 e 240.

outro mecanismo de comunicação entre as polícias militares estaduais, houve uma grande convergência dos protestos em diferentes lugares do Brasil. Policiais no Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Amazonas, Acre, Piauí, Alagoas, Bahia, Ceará, Pará e Rio Grande do Norte<sup>215</sup> ameaçaram entrar em greve caso não conseguissem aumento salarial. “Aqueles governadores que anteciparam com o aumento salarial conseguiram frear os ânimos da tropa”<sup>216</sup>. Em Alagoas, por exemplo, já tinha cerca de oito meses que os policiais não recebiam salários, o que fez com que eles rebelassem até o ponto de enfrentar soldados do Exército. O confronto entre o Exército e a Polícia Militar de Alagoas caracterizou-se pela troca de tiros, deixando mais de cinco feridos. “Após tiroteio, mais de 30 PMs da tropa de elite apareceram encapuzados em prédios estrategicamente situados, dando-lhes condições de tiro contra as tropas do Exército”<sup>217</sup>. Essa tropa de elite, conhecida por “os caveiras”, estava em posição de ataque para defender os policiais das medidas que poderiam ser tomadas pelo Exército.

Em Recife, os policiais militares, ao assumirem a greve, fizeram uma passeata em direção à casa do governador. No dia 18 de julho, os policiais civis de Recife também aderiram à greve<sup>218</sup>, fazendo com que a afluência da violência e da criminalidade se intensificasse, o que motivou a decisão governamental de utilizar a Polícia do Exército para a segurança urbana. Já na Paraíba, as tropas do Exército ficaram em prontidão, por dias, nas adjacências da sede do governo, a fim de evitar qualquer surpresa<sup>219</sup>.

Em Pernambuco, o comandante-geral da PMPE determinou ao Batalhão de Choque para que fizesse a guarda do governador, contudo os policiais militares dessa unidade aderiram à greve. Ante a notícia de que os policiais-grevistas poderiam se dirigir até a sede do comando da PMPE, o comandante-geral convocou tropas federais como escudo pessoal e institucional. Iniciou-se a greve mais longa da polícia militar estadual: 12 dias sem policiamento nas ruas<sup>220</sup>. Como consequência, tanques de guerra reforçavam as ruas de Recife. Um soldado do Exército foi baleado por assaltante, criando um verdadeiro clima de guerra. Em Brejo da Madre de Deus,

---

<sup>215</sup> Idem, p. 241.

<sup>216</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>217</sup> Cipola, 1997, *apud* Zaverucha, *idem*, p. 242.

<sup>218</sup> Idem, p. 242.

<sup>219</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>220</sup> Idem, *ibidem*.

no agreste pernambucano, o prefeito começou a organizar milícias populares para conter a bandidagem<sup>221</sup>.

Em resposta, o chefe da Casa Militar da Presidência da República, general Cardoso, afirmou que as greves ocorriam devido ao “afrouxamento da disciplina”, o qual era resultado da “fraqueza, omissão ou concordância”<sup>222</sup> dos oficiais. Três dias depois, policiais militares travaram, em Fortaleza, o maior tiroteio entre colegas policiais de todas as polícias rebeladas da história. Até o comandante-general foi baleado<sup>223</sup>. Após esses eventos, o general Cardoso até cogitou a ideia de se resgatar a criação de uma Guarda Nacional<sup>224</sup>. No mesmo sentido, o ministro da Justiça, Íris Rezende, propôs uma PEC, a ser entregue por meio de FHC ao Congresso Nacional, com vistas a dificultar a eclosão de novas greves policiais<sup>225</sup>. A proposta versava sobre a proibição de sindicalização e sobre a retirada do direito à greve e à atividade político-partidária a todos os servidores de segurança pública, ou seja, a PEC mitigava especificamente os direitos dos policiais civis e federais, uma vez que aos policiais militares, tais vedações e não-direitos já se aplicavam a eles.

Esses acontecimentos acabaram por abafar o pensamento da supressão e da descentralização da administração do Exército sobre as forças policiais militares. Em virtude das dificuldades encontradas por parte dos órgãos de segurança pública na luta contra a criminalidade, ainda mais com a onda das greves das PMs, decidiu-se rearranjar a Seção a qual cuidava das polícias e bombeiros na estrutura do Exército Brasileiro. Desse modo, em 18 de dezembro de 1998, o Noticiário do Exército nº 9.488 divulgou o novo organograma do Comando de Operações Terrestres (Coter)<sup>226</sup>, o qual regia três subchefias. A 2ª Subchefia (Emprego da Força Terrestre) do Coter, por sua vez, coordenava cinco seções, entre as quais se destacava a Seção de Forças Auxiliares – conhecida como a então Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM). A IGPM fora criada no regime militar, em agosto de 1967<sup>227</sup>, com a finalidade de: elaborar planos e empregos das polícias e corpos de bombeiros militares; proceder ao controle da organização, dos efetivos e do material bélico das Polícias Militares; baixar normas, diretrizes e fiscalizar a instrução militar das Polícias

---

<sup>221</sup> Medeiros, 1997, *apud* Zaverucha, idem, p. 243.

<sup>222</sup> General culpa comando por greve de PMs. Estado de São Paulo, 26 de julho de 1997.

<sup>223</sup> Idem, p. 244.

<sup>224</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>225</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>226</sup> É uma unidade do Exército Brasileiro.

<sup>227</sup> BRASIL. Decreto nº 61.245, de 28 de agosto de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, 05.09.1967

Militares em todo o território nacional, com vistas às condições peculiares de cada Unidade da Federação; estudar assuntos atinentes à legislação policial militar e do corpo de bombeiro; promover convênios entre as Polícias Militares tendo em vista o funcionamento de cursos de formação e aperfeiçoamento de oficiais das mesmas; fazer inspeções regulares; apreciar os quadros de mobilização para utilizar o efetivo das polícias militares no emprego da Defesa Territorial; e coordenar ações diversas da PM e CBM<sup>228</sup>.

Com o advento da Constituição de 1988, a Inspeção não teve mais a competência de desenvolver as instruções e os regulamentos militares para as forças auxiliares. Contudo, diante das eclosões dos movimentos reivindicatórios das polícias militares, foi proposta uma PEC, no final de 1997, para que a IGPM retomasse as funções do antigo regime. Assim, um ano depois, no final de 1998, a IGPM foi realocada para a estrutura organizacional do Coter, vinculada à 2ª Subchefia, sendo comandada por um general de brigada<sup>229</sup>.

Uma análise desse rearranjo a considerar é que as polícias militares acabaram ficando com dois chefes: o estadual e o federal. Os governadores ficaram com a incumbência de pagar os salários, enquanto as forças federais de controlar. Dessa maneira, as polícias militares: copiaram o modelo de batalhões de infantaria do Exército; foram regidas pelo mesmo Código Penal e Código de Processo Penal Militar das Forças Armadas; imitaram o Regulamento Disciplinar do Exército; continuaram com seus serviços de inteligência (P-2) na estrutura do sistema de informações do Exército.

Desse modo, diante da busca de uma especialização adequada à Seção das Forças Auxiliares e diante das tentativas de desembaraçar as funções “policiais” das “Forças Armadas”, foi inevitável que a filosofia e a cultura organizacional do

---

<sup>228</sup> Art 2, do Decreto nº 61.245, de 28 de agosto de 1967.

<sup>229</sup> No regime militar, a IGPM, por meio do Decreto-Lei nº 667/69, ficou subordinada diretamente ao Estado Maior do Exército (EME), tendo o status de “subchefia”. Já no final do regime, no ano de 1982, alterou-se a estrutura do Exército: do EME surgiam Subchefias ligadas diretas ao Estado Maior, mas a IGPM não ficaria pareada a tais Subchefias, a IGPM acabou por ficar subordinada a uma delas, a 1ª Subchefia, desse modo, ela caiu um degrau hierárquico no organograma do Exército, tendo o status agora de “seção”. Em 1990, o Decreto nº 99.403 resgatou o status da IGPM e a deixou lado a lado às subchefias, como resposta aos anseios das corporações policiais e corpos de bombeiros militares. Em 12 de dezembro de 1990, a Portaria Ministerial nº 067 modificou a localização da IGPM, quando organizou o organograma do Coter e a fez conter em sua estrutura. Assim, a IGPM ficou na condição de subchefia integrado à 2ª Subchefia do Coter. Por fim, em 22 de agosto de 2005, a Portaria nº 160, do EME, retirou a IGPM da 2ª subchefia e a transferiu para a 3ª Subchefia. Por derradeiro, a IGPM ficou, portanto, vinculado a 3ª Subchefia com duas Subseções: a primeira para organizar e controlar o efetivo da PM e CBM nas atividades operacionais, nas legislações ligados a gerência de ambos; e a segunda para administrar o material bélico e tartar da mobilização.

Exército fossem contidas nas suas próprias estruturas federais, fazendo com que tais ideologias transpassassem as barreiras institucionais das Forças Armadas, se materializando, então, nas atividades-fim das organizações policiais militares, os quais tinham e têm contato direto e diário com o cidadão. Assim, o moderno policiamento ostensivo da segurança pública veio contaminado de vários elementos quanto à ideologia polemológica ou efficientista, entregando unicamente à polícia a tarefa de enrijecer as vibrações sociais naturais (decorrentes, entre outros fatores, da má distribuição de renda), em vez de ter sido formado pela filosofia garantista, atribuindo a vários setores (saúde, cultura, desporto, assistência social) a responsabilidade de resolução de conflitos específicos, num processo de cooperação.

Da mesma forma foi a influência militar ao policiamento ostensivo do trânsito. Lembra Zaverucha que, em 23 de setembro, FHC sancionou o novo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) – Lei nº 9.503/97. Antes do regime militar, o policiamento de trânsito era feito pela polícia civil. Com a entrada da nova fase, em 1964, tais atividades ficaram a cargo da polícia militar. Depois de findo o regime militar, em vez de o novo código sedimentar o exercício do policiamento de trânsito como uma das funções das polícias civis, reestabelecendo, portanto, o *status quo*, manteve aquela configuração proposta pelo regime ditatorial. Desse modo, o CTB asseverou no inciso VI, do art. 7º, que as polícias militares dos Estados e do Distrito Federal integrariam o Sistema Nacional de Trânsito, com, ainda, representante do Exército como membro do Conselho Nacional de Trânsito (Cotran), caracterizando, assim, a militarização do setor<sup>230</sup>.

Quanto ao policiamento das rodovias federais, em 1999, Fernando Henrique nomeia o general da reserva Álvaro Henrique Viana para ser o diretor do Departamento da Polícia Rodoviária Federal<sup>231</sup>. Antes de tal nomeação, tal departamento só era comandada por civis. Acabou que, apesar de a PRF ter sido caracterizada por uma estética civil, ela era fardada e o general acabou solidificando vários elementos castrenses para a organização do trabalho. A continência, por exemplo, deixou de ser um mero gesto de cumprimento, e passou a se transformar em uma atitude tipicamente da ordem unida militar. Outro exemplo era que “quando se deslocava de helicóptero, o general exigia o perfilamento dos policiais rodoviários à

---

<sup>230</sup> Idem, p. 255.

<sup>231</sup> ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 132.

semelhança do que ocorre nos quartéis do Exército”<sup>232</sup>. A transferência de policiais rodoviários para estados diversos, muitas das vezes, era uma medida de prêmio ou punição, assim como as transferências dos soldados do Exército.

Pontua-se também o transporte aéreo civil. Devido ao histórico da Aeronáutica quanto à condução de políticas aéreas do país, o setor aeroviário ainda permanecia na administração do Ministério da Aeronáutica. O Departamento de Aviação Civil (DAC) também manteve-se vinculado à Força Aérea, não estando subordinada ao Ministério dos Transportes. Assim, o setor aeroviário - diante da criação de uma autarquia, chamada de Agência Nacional de Transportes (ANT), feita para supervisionar e regular os transportes - em vez de ter sido inserido como um profícuo campo de regulação no âmbito civil da ANT, permaneceu vinculada à Força Aérea. Assim, a nova agência regularia apenas as rodovias, as hidrovias, as ferrovias e a navegação, sendo que a aviação civil brasileira continuaria sendo regulada pelo Ministério da Aeronáutica, tal arranjo é inexistente nos países desenvolvidos e refletiu em problemas graves no governo Lula, diante da expansão do setor aéreo.

O Presidente da República também inovou ao procurar atender às diversas demandas da segurança pública por meio da criação de órgãos voltados a temas conexos a ela. No dia 19 de junho, por exemplo, ele assinou um decreto que criava a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad), comprometendo-se internacionalmente ao combate às drogas, além de estabelecer o Conselho Nacional Antidrogas (Conad), dirigido pelo general Cardoso<sup>233</sup>, como substituto do então Conselho Federal de Entorpecente, o qual era integrado apenas por civis. Além disso, também foi gerada, pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) para comandar, a partir de 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública.

A presença das tropas militares federais ainda se faziam presentes em atividades específicas. O governo brasileiro, que havia passado por quase trinta anos sem eleições diretas, mesmo ante a retomada das últimas votações eleitorais que

---

<sup>232</sup> Idem, p. 133.

<sup>233</sup> A quantidade de atribuições do General Cardoso, chefe da Casa Militar, era expressiva. Ele fazia a segurança presidencial, chefiou a Senad, chefiou a Subsecretaria de Inteligência (órgão intermediário para a criação da Abin), era Secretário Executivo do Conselho de Defesa Nacional (CDN), e era Secretário da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Com a criação do Ministério da Defesa e a extinção da Casa Militar, em substituição ao novo Gabinete de Segurança Institucional (GSI), foi dado ao novo chefe do GSI (general Cardoso) a secretaria da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e do Conselho do Governo, além do Conad, Abin e Senad.



elegeram Collor e FHC, insistiu em aplicar os militares federais na preservação da ordem durante a votação eleitoral do ano de 1997. Em contrapartida, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) planejou dificultar a presenças das Forças Armadas no dia da eleição, ao dialogar com importantes atores governamentais brasileiros e internacionais. A miragem internacional para a votação eletrônica no Brasil era um argumento estratégico para maquiagem as ruas, a fim de que fosse passada uma imagem, no âmbito internacional, de que o Brasil era um país consolidado quanto ao regime democrático. Entretanto, tal anseio do tribunal não foi todo atendido. Acabou que o TSE solicitou tropas para garantir a segurança e apoiar a Justiça eleitoral em nove estados: Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão e Mato Grosso<sup>234</sup>.

Após de o projeto de lei ter ficado por um ano na Casa Civil e mais 26 meses no Congresso Nacional<sup>235</sup>, em 7 de dezembro de 1999, é sancionada a Lei nº 9.883, a qual instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, subordinado ao órgão central de coordenação e de administração do serviços de informações, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). A Abin, por sua vez, ficaria subordinada ao presidente da República, mas vinculada diretamente ao Ministério do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)<sup>236</sup>, cujo chefe era o general Cardoso. O Sisbin abrigaria os órgãos da administração federal que produzissem informações acerca a defesa externa, segurança interna, relações exteriores, economia, finanças, orçamentos, indústria, políticas sociais e pesquisas, e todas essas atividades estariam sob o regimento da Abin, a qual seria regida pelo GSI.

Após 43 anos de existência do *Serviço* sem o controle legislativo sobre suas atividades, a nova legislação trouxe consigo a previsão de controle externo<sup>237</sup>, além de conferir privativamente ao Presidente da República a escolha e a nomeação do Diretor-Geral da ABIN, após aprovação de seu nome pelo Senado Federal. Contudo, atente-se para o fato de que o ministro do GSI (órgão hierarquicamente superior à Abin) era indicado pelo Presidente, e como era ele quem determinava o

---

<sup>234</sup> “Exército vai estar em nove estados”. Folha de S. Paulo, 28 de setembro de 1998.

<sup>235</sup> FIGUEIREDO, Lucas. Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005). Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 495.

<sup>236</sup> BRASIL. Decreto nº 3.493, de 29 de maio de 2000, Diário Oficial da União, Brasília.03.05.2000

<sup>237</sup> § 2º do Art. 2º e Art. 6º da lei 9883/99.

fornecimento às autoridades competentes de quaisquer informações ou documentos sobre as atividades e assuntos de inteligência produzidos, em curso ou sob a custódia da Abin, acabou que, na prática, o controle legislativo, em certa medida, se esvaziou.

Ressalta-se que o desenho administrativo entre o Sistema de Inteligência e a Presidência da República tinha um percalço democrático. O GSI tinha a competência de ordenar a apuração de determinadas informações, quer dizer, o gabinete (personificado na chefia do general Cardoso) decidia se uma denúncia, um dado ou uma informação iria ser diagnosticada ou investigada. Contudo, lembra Zaverucha, que o poder de julgamento ou de tomada de decisões ficava sob a incumbência do mesmo general Cardoso<sup>238</sup>, ou seja, em vez de descentralizar as etapas investigativas das missões do Serviço, de modo que cada órgão se imbuísse de uma função específica, um para informar e outro para decidir, observando o princípio da imparcialidade por meio de processos separados, todas as etapas ficaram concentradas na mesma pessoa do general Cardoso<sup>239</sup>. Desse modo, a coleta de informações, o planejamento e a operação ficaram truncados e misturados.

Mesmo durante o regime militar quem dirigia o SNI, ou seja, a coleta de informações, não era quem tomava a decisão do que fazer com elas. No governo FHC, todavia, essas duas competências ficaram concentradas na figura de uma única pessoa: o general Alberto Cardoso<sup>240</sup>

Por fim, para caracterizar o efetivo da Agência, registra-se por Freitas, que o General Cardoso admitiu que 226 pessoas que trabalhavam para o SNI foram incorporadas pela Abin<sup>241</sup>.

Posteriormente, por meio do Decreto 3.695, de 21 de dezembro de 2000, é criado o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sisbin, com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo. Apesar de tal órgão ter sido criado no âmbito do Sisbin, o órgão central desse Subsistema ficou a cargo da Senasp, dentro do Ministério da Justiça, fazendo com que tais serviços saíssem da esfera do GSI.

---

<sup>238</sup> ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 164.

<sup>239</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>240</sup> ZAVERUCHA, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 165.

<sup>241</sup> Freitas, 2000, *apud* Zaverucha, *idem*, p. 176.

Em 10 de junho de 1999, pela lei complementar nº 97, é criado o aguardado Ministério da Defesa como um órgão superior único para administrar as três Forças Armadas. A centralização da articulação entre a Marinha, o Exército e a Aeronáutica já era cogitado mesmo antes da queda do regime militar<sup>242</sup>, com vistas à Defesa e à Segurança do país. Agora, com a instituição do Ministério da Defesa, nascia o desafio de atender, juntamente com as expectativas internas democráticas quanto à defesa doméstica, as aspirações brasileiras em âmbito internacional, especialmente concernentes ao Conselho de Segurança da ONU. Assim, o Ministério da Marinha, do Exército e da Aeronáutica deixaram de existir, passando a se chamarem Comando da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, respectivamente. Embora tais Comandos tenham perdido o caráter ministerial, fazendo com que os respectivos comandantes deixassem de ser ministros de estados, a nova lei manteve o status jurídico de ministros. O Estado Maior das Forças Armadas foi extinto. Devido ao histórico de tensões entre os papéis das Forças Armadas e do Itamaraty, FHC queria indicar um diplomata para ser o novo ministro da defesa, a fim de criar um ambiente de cooperação entre as duas esferas. Entretanto, por estratégias políticas, acabou empossando, posteriormente, o senador Élcio Álvares como ministro de Estado da Defesa<sup>243</sup>.

Contudo, não foi na amistosidade que os militares receberam o novo ministro<sup>244</sup>. Na cerimônia de posse, nenhum comandante das três Forças cumprimentou o novo ministro<sup>245</sup>. A partir daí instalou-se um clima de hostilidade, que se materializava em várias atitudes. Um dos exemplos dessa hostilidade é o surgimento na imprensa de uma específica denúncia sobre o sócio de Élcio Álvares, Resende, o qual era advogado e teria defendido pessoas envolvidas com o

---

<sup>242</sup> A Constituição de 1946 já citava a criação de um órgão único para as Forças Armadas, mas da reestruturação resultou na criação do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), à época chamado de Estado-Maior Geral. Posteriormente, em, 1967, o presidente militar Castelo Branco editou o Decreto-Lei nº 200, que previa os estudos para elaborar os estudos sobre a criação de um ministério das Forças Armadas. Mas tal projeto foi sufocado pela ala conservadora política. Em 1988, na Assembleia Constituinte, não houve debate frutíferos que pudesse resultar na criação de um órgão civil no assessoramento entre a Presidência da República e as Forças Armadas. Em 1995, FHC ao assumir o poder, já havia informado sobre a intenção de criar um ministério da Defesa. Desse modo, em 9 de junho de 1999, é sancionado a Lei Complementar nº 97, para organizar o preparo e o emprego das Forças Armadas, criando, assim, o Ministério da Defesa, extinguindo o EMFA e substituindo os antigos Ministério da Marinha, Ministério do Exército e Ministério da Aeronáutica, que foram transformados em Comandos do Ministério da Defesa.

<sup>243</sup> ZAUERBUCH, Jorge. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 217.

<sup>244</sup> “Élcio Álvares x Forças Armadas”. Folha de S. Paulo, 18 de dezembro de 1999.

<sup>245</sup> Op. cit, p. 218.

narcotráfico<sup>246</sup>. Em resposta a tais denúncias, o brigadeiro Brauer declarou que esse caso era um nítido caso de indisciplina militar e que Álvares, portanto, deveria deixar o cargo de Ministro de Estado da Defesa. Desse modo, Fernando Henrique terminou seu governo, ao administrar discursos opostos, exonerando o brigadeiro Brauer do Comando da Aeronáutica, o que desencadeou mais insatisfação militar. Por fim, registra-se que Élcio Álvarez trabalhava na criação da Agência Nacional de Aviação Civil, uma autarquia especial que prometia em retirar o setor aeroviário do Comando da Aeronáutica<sup>247</sup>.

## 2.5 Luís Inácio Lula da Silva

O ex-sindicalista dos Sindicatos dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SP), Luís Inácio Lula da Silva, após a sua quarta disputa eleitoral à Presidência da República, assume o poder em 1º de janeiro de 2003. Havia uma grande expectativa de mudanças das relações entre civis e militares no seu governo, uma vez que seu discurso ia frequentemente de encontro ao regime ditatorial e aos políticos conservadores do poder, o que incluía os militares. Com efeito, ele ganhou mais notoriedade ao liderar uma grande greve dos trabalhadores do ABC, além de ter sido preso por 31 dias na cadeia com base na Lei de Segurança Nacional. Ele foi julgado posteriormente pela Justiça Militar, a qual o condenou por três anos e meio de prisão. A repercussão desses acontecimentos teve alçada internacional e o posicionou em um específico lugar na política brasileira. Lula era constantemente taxado de comunista e isso representava perigo para a elite conservadora do Brasil.

Certo é que Lula afirmava, ao longo das candidaturas à presidência, que o Serviço de Inteligência sabotava suas campanhas políticas. “Ao tornar-se uma das principais vozes do movimento das Diretas Já, em 1984, Luís Inácio foi classificado pelo então chefe do CIE, general Íris Lustosa, como o ‘líder de um partido de extrema esquerda interessado na desestabilização do regime’”<sup>248</sup>. Mesmo diante da nova Constituição, a SNI insistia em usar o serviço de inteligência para investigação de assuntos políticos e, portanto, continuava a falar de Lula e do perigo

---

<sup>246</sup> Idem, p. 219.

<sup>247</sup> Idem, ibidem.

<sup>248</sup> FIGUEIREDO, Lucas. Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005). Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 524.

de o PT assumir o poder. Em contestação a essas afirmações, Lula frequentemente pregava a reformulação do quadro de inteligência do país, bem como outras reestruturações sociais, como por exemplo, a sua desmilitarização, além de afirmar categoricamente a incompetência da SNI em imiscuir-se em assuntos políticos.

Durante o refinamento das relações entre civis e militares ao longo da fase democrática pós-88, Lula percebeu que tal relação era de suma importância para a assunção do poder e para a gerência do país, o que o tornou mais flexível, ao ponto de remodelar sua postura política e, em certa medida, torná-la mais conciliadora com os antigos adversários. Desse modo, com o intuito de fomentar a estabilidade de seu governo com relação aos militares e não criar animosidades, não houve mudanças significativas dessas relações entre eles e os civis, o que, de certo modo, refletiu numa possível ausência de (re)configuração do Sistema de Defesa Nacional ou do Sistema de Segurança Pública em consonância com as expectativas sociais modernas, muito embora o contexto para essa nova configuração fosse bastante propício. “Naquela quadratura, as Forças Armadas brasileiras já não se apresentavam como um expressivo grupo de pressão (...). Não havia general dando pitaco em assuntos do governo nem coronel dizendo o que o povo podia e não podia”<sup>249</sup>. Mesmo assim e diante da baixa possibilidade de um golpe clássico, o Partido dos Trabalhadores - o partido de esquerda, que na maioria das vezes foi Minoria<sup>250</sup> nas Casas Legislativas - preferiu adotar uma postura defensiva na busca da lealdade do setor militar em relação à governança federal. Sendo assim, uma das estratégias iniciais para manter a estabilidade do governo foi a exclusão dos militares da reforma previdenciária que inaugurou o seu governo.

Outro ponto importante foi que a “Abin continuou subordinada a um órgão de cultura castrense, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), o novo nome da Casa Militar”<sup>251</sup>. Percebe-se, assim, uma outra importante estratégia que inaugurou o governo Lula: o PT tinha abandonado a ideia de desmilitarizar o serviço de inteligência. O serviço secreto “continuou procurando detectar entre a população local quem eram e como agiam os responsáveis pelos ‘males sociais’. Entre os alvos

---

<sup>249</sup> Idem, p. 526.

<sup>250</sup> A palavra Minoria nesse contexto deve ser entendida, segundo regimento interno da Câmara dos Deputados, como o partido político ou bloco partidário de maior representação no Congresso Nacional que represente posição ideológica contrária ao partido do governo presidencial.

<sup>251</sup> Idem, p. 527.

estavam os sem-terra, os líderes de movimentos de moradia popular e os candidatos a Lula na área sindical”<sup>252</sup>.

O órgão procurava os inimigos do Estado dentro das fronteiras do país e não via que a ameaça maior sempre fora ele próprio. Desde a década de 1950, algumas das mais graves investidas contra a ordem constitucional e contra o Estado, ocorridas tanto em governos militares quanto em civis, tinham sido desfechadas com a efetiva participação do Serviço. Ademais, a estratificação do órgão como enclave militar intocável aliada à sua autonomia no campo interno eram obstáculos à conclusão do processo de redemocratização do país<sup>253</sup>

Outro aspecto relevante para demonstrar as nuances dessas relações entre civis e militares no governo Lula foi o setor da aviação. O transporte aéreo no Brasil crescia aceleradamente, o que sobrecarregava a infraestrutura nacional. Necessitava-se de um órgão especial para a administração e regulação do setor. Assim, é sancionada a Lei nº 11.182/05, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e extinguiu, por consequência, o Departamento de Aviação Civil (DAC). A expansão do setor aéreo trazia também uma série de desafios: a adequação da legislação brasileira com as novas demandas do setor, a melhoria da infraestrutura dos aeroportos, a concorrência entre as empresas de aviação, o alto índice de consumo dos brasileiros e a entrada de novas empresas ao setor. Desse modo, o conjunto desses fatores e de outros tantos apontavam para as novas necessidades e especializações que o setor aeroviário haveria de passar para que o desenvolvimento aéreo brasileiro galgasse um patamar tecnológico e estrutural condizente com sua expansão.

Diante desse contexto, iniciou-se uma série de acontecimentos que acabaram por revelar uma das crises militar do governo Lula. Em 29 de setembro de 2006, um Boeing 737-800 da Gol Linhas Aéreas, que fazia o voo 1907, entre Manaus e Brasília, colidiu com um jato executivo da Embraer *Legacy*. Tal acidente resultou na morte de todos os 154 tripulantes<sup>254</sup>. Diante disso, cresceu a discussão sobre as possíveis causas do acidente, o que fez com que as falhas do piloto americano e dos controladores de voo de Brasília fossem evidenciadas. Entretanto, diante da pressão nacional que os controladores de voo estavam sofrendo, eles apontaram alguns

---

<sup>252</sup> Idem, p. 528.

<sup>253</sup> Idem, p. 538.

<sup>254</sup> Senado Federal. Aviação Civil: o que o Brasil pode fazer para não perder o voo? Revista Em Discussão! Ano 1. n. 5. nov 2010. p. 11.

problemas no controle do espaço aéreo brasileiro, entre eles, equipamentos obsoletos, avariados, carga excessiva de trabalho e baixos salários, como os fatores preponderantes para a má gestão aérea<sup>255</sup>.

Em razão disso, muitos controladores de voo foram submetidos à inquéritos criminais. Na incessante necessidade estatal de procurar algum culpado para explicação nacional, os controladores de voo foram constantemente rechaçados pelas leis e regulamentos militares aos quais eram submetidos. Em resposta a tais acontecimentos, surgiu, então, uma operação padrão deflagrada pelos controladores de voo, o chamado Apagão Aéreo. Assim, os aeroportos em todo o país começaram a registrar atrasos em vários voos, tanto em pousos, quanto em decolagens, além de enormes filas de espera para o *check-in* e embarque.

Para tentar driblar essa questão, em vez do Comandante da Aeronáutica resolver a situação, já que os controladores de voo estavam sob o seu comando, o presidente Lula pediu ao Ministro do Trabalho, Luiz Marinho, que negociasse com eles<sup>256</sup>. Tal atitude foi inédita na história democrática brasileira pós-88, pois sempre eram chamados representantes do setor militar e não do executivo, porém ela também acabou por refletir em uma específica crise militar no governo Lula. No início de novembro, no feriado de finados, ocorreram mais atrasos e cancelamentos de voo motivados pelo Apagão Aéreo. Os atrasos chegaram a 12 horas nos principais aeroportos e os passageiros invadiram e quebraram o *check-in* da Gol no Rio de Janeiro<sup>257</sup>. Para agravar ainda mais, uma pane no sistema de controle aéreo imperou por dias e o Tribunal de Contas da União apontou falhas de gestão e da falta de recursos em equipamentos no setor aeroviário<sup>258</sup>. Ademais, surgiu também o Grupo de Trabalho interministerial para estudar e analisar os problemas do setor e sugerir possíveis soluções. O Grupo ao final dos trabalhos propôs a reformulação da carreira de controlador de voo e a desmilitarização do setor<sup>259</sup>. Em 23 de dezembro, antes do Natal, aeroportos brasileiros registraram agressões com detenção de passageiros, o que fez com que funcionários da TAM abandonassem os postos de

---

<sup>255</sup> Idem, p. 12.

<sup>256</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>257</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>258</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>259</sup> Idem, p. 13.

*check-in*<sup>260</sup>. Em fevereiro de 2007, a Aeronáutica concluiu o inquérito policial militar sobre a crise aérea afirmando que ninguém deveria ser punido<sup>261</sup>.

Diante desse contexto conturbado, o presidente Lula substituiu, em fevereiro de 2007, o Comandante da Aeronáutica, Luiz Carlos Bueno, pelo brigadeiro Juniti Saito. Os controladores de voo aprovaram a mudança do comandante e os voos transcorreram sem problemas durante o carnaval. Mas tal alteração de comando não significou mudanças estruturais na organização do trabalho, o que ainda mantinha a insatisfação dos controladores de voo. Aliados a isso, a pressão midiática e os regulamentos militares para punirem os controladores de voo nas atividades internas motivaram uma greve em março de 2007, fazendo com que vários aeroportos fossem paralisados, sendo instalado, assim, o caos. Desse modo, centenas de pessoas dormiram nos saguões e, em Brasília, um grupo de passageiros chegou até a invadir um avião da TAM<sup>262</sup>. Em resposta a isso, o Comando da Aeronáutica ordenou a prisão de vários controladores de voo militares. Para tentar solucionar novamente o problema, o presidente Lula em vez de chamar o Comandante da Aeronáutica, chamou o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, para negociar com os controladores, que prometeu evitar punições militares, conceder reajuste salarial e desmilitarizar a atividade<sup>263</sup>. Diante da crise aérea e confusão generalizada, em abril do mesmo ano foi instalada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Apagão Aéreo na Câmara dos Deputados<sup>264</sup>. No dia 04 de junho, o Comandante da Aeronáutica, Juniti Saito, disse à CPI do Senado que a ideia de desmilitarizar o controle aéreo fora arquivada pelo governo<sup>265</sup>.

Tudo indicava que a crise aérea estava próxima do fim, entretanto, em 17 de julho, um mês e meio após a abertura da CPI no Senado Federal, aconteceu o maior acidente da aviação brasileira: um Airbus A320 da TAM derrapou na pista do aeroporto de Congonhas, chocou-se com um prédio e explodiu, matando 187 pessoas a bordo e 12 pessoas que estavam em terra<sup>266</sup>. Dessa forma, o setor aviário não parou de estar em notoriedade, especialmente, quanto à seus problemas e às condições de trabalho dos controladores de voo.

---

<sup>260</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>261</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>262</sup> A tortura do Apagão Aéreo. Revista Veja, São Paulo, p. 55, 28 mar 2007.

<sup>263</sup> Idem, p. 63.

<sup>264</sup> Op. cit. p. 14.

<sup>265</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>266</sup> 28 segundos de terror. Revista Veja, São Paulo, p. 63, 25 jul 2007.



Diante disso, muitos pilotos se recusaram a pousar no aeroporto de Congonhas, as chuvas fizeram com que fossem cancelados diversos voos, bem como a ANAC suspendeu a venda de passagens que faziam rota por Congonhas. A infraestrutura precária, os equipamentos obsoletos e as condições de trabalho dos controladores de voo eram os principais argumentos para trazer à tona os problemas e os desafios do setor aeroviário. Diante dessa grande crise aérea, o Ministro da Defesa, Waldir Pires, deixou o cargo<sup>267</sup>.

Em Outubro terminou a CPI do Apagão Aéreo. O Relatório Final dela não considerou nem os problemas da pista de Congonhas nem o problema no reverso do avião como causas relevantes do acidente do Airbus da TAM, além de ter isentado os diretores da ANAC de qualquer responsabilidade<sup>268</sup>. Por fim, surgiu o decreto presidencial que criou a Secretaria de Aviação Civil, que em vez de ficar vinculada ao Ministério dos Transportes, ficou ligado ao Ministério da Defesa, para coordenar a gestão, regulação e fiscalização das infraestruturas aeroportuárias e de navegação aérea.

Esses acontecimentos trouxeram à discussão pública o sistema de controle de tráfego aéreo e exemplificaram nitidamente os resquícios da administração militar sobre uma tarefa eminentemente civil<sup>269</sup>. Afirma o especialista em transporte aéreo e turismo da *Southern Cross University*, da Austrália, Guilherme Lohmann que “o Ministério dos Transportes lida com todo tipo de transporte menos o aéreo. Colocar um militar para controlar avião de ponte aérea não faz o menor sentido. É como colocar o Exército para tomar de conta do transporte de ônibus interurbanos”<sup>270</sup>. Para o especialista, a solução passa pelo desmembramento das funções em dois sistemas diferentes, mas interligados: o controle do tráfego aéreo ficaria com os civis<sup>271</sup> e a defesa do espaço aéreo nacional, com os militares. Lohmann considera que a discussão gira em torno da gestão do Fundo Aeronáutico.<sup>272</sup>

---

<sup>267</sup> Senado Federal. Aviação Civil: o que o Brasil pode fazer para não perder o voo? Revista Em Discussão! Ano 1. n. 5. nov 2010. p. 15.

<sup>268</sup> Relatório Final da CPI do “Apagão Aéreo”, Comissão Parlamentar de Inquérito criada por meio do Requerimento nº 401/2007, Senado Federal. Relator Senador João Pedro. Disponível no [http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/sscepi/relatorio\\_final\\_cpi\\_apagao\\_aereo.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/sscepi/relatorio_final_cpi_apagao_aereo.pdf) acessado dia 12 jun 2014.

<sup>269</sup> Senado Federal. Aviação Civil: o que o Brasil pode fazer para não perder o voo? Revista Em Discussão! Ano 1. n. 5. nov 2010. p. 42.

<sup>270</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>271</sup> Em outros países como Estados Unidos, Nova Zelândia ou na Europa, a gestão da aviação é civil e a discussão gira em torno de qual forma o Estado deve prover tal serviço, se é por meio de uma empresa pública ou por concessão à iniciativa privada, como acontece no Reino Unido. Na Alemanha, por outro

Outra questão não menos importante é a nova legislação surgida em 2006: a Lei de Drogas, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que eliminou a pena de prisão para o usuário e o dependente. Assim, a nova legislação passou a distinguir o traficante profissional do eventual, o qual trafica pela necessidade de obter a droga para o consumo próprio e que passou a ter direito a uma significativa redução de pena. Em razão dessa política, foi instituído o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), composto por um Conselho Nacional Antidrogas (Conad) e a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad), para prescrever medidas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Certo é que houve uma diferenciação entre o usuário e o traficante, contudo, não houve clareza acerca dos direitos dos dependentes e usuários. “Por vezes encarados como vítimas, eles [os usuários] ainda enfrentam a discriminação e a criminalização do uso de drogas, que, em alguns momentos, podem colocar em risco garantias individuais em troca de soluções de força exigidas por uma sociedade assustada”<sup>273</sup>. Ademais, no fim de seu governo, em 20 de maio de 2010, é instituído o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas com vistas à prevenção do uso, ao tratamento, à inserção social de usuários e ao enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas<sup>274</sup>.

Outro ponto a ser evidenciado é a criação da Força Nacional de Segurança Pública, pelo Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, para atuar, segundo o decreto, em atividades de policiamento destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio de forma episódica por solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal. Entretanto, o art. 144, da CF/88, elenca taxativamente quais são os órgãos de segurança pública do país, ou seja, o rol constitucional dos órgãos de segurança pública é *numerus clausulus*, não podendo lei infraconstitucional criar ou extinguí-los sem a devida proposta de emenda constitucional. Entretanto, muito embora a Força Nacional de Segurança Pública tenha características claras para a sua caracterização como um verdadeiro órgão, ela

---

lado, o controle aéreo é questão de soberania. Embora o controle de tráfego aéreo da Alemanha seja comandado por civis, o governo alemão entende que o tráfego aéreo é uma questão de soberania e segurança pública, sendo que, deve ser mantido pelo governo, fundamentado na sua Constituição.

<sup>272</sup> Idem, ibidem.

<sup>273</sup> Senado Federal. Crack assusta e revela um Brasil despreparado. Revista Em Discussão!. Ano 2. n. 8 ago 2011. p. 48.

<sup>274</sup> BRASIL. Decreto 7.179, de 20 de maio de 2010. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 maio 2010.

foi denominada de Programa de Cooperação Federativa. Desse modo, para que ela atuasse em legitimidade à Constituição, resgatou-se, num esforço hermenêutico, o princípio de solidariedade federativa (art. 241 da Constituição) para orientar as atividades do Sistema Único de Segurança Pública, celebrando, então, um convênio para organizar e utilizar a Força Nacional nas atividades de policiamento. Observa-se, com nitidez, um empenho político em ajustar macro políticas para lidar com o problema da insegurança pública, uma vez que há grandes obstáculos de se dar cabo das proposições encaminhadas pelo Poder Executivo ou das próprias proposições oriundas do Poder Legislativo frente ao quadro do sistema de segurança pública.

Em setembro de 2007 - oito anos depois da criação do Ministério da Defesa e mais de meio século depois da Constituição de 1946, a qual previu pela primeira vez a unificação das Forças Armadas sob um único ministério -, o presidente Lula teve a iniciativa de articular esforços das três Forças sob uma estratégia única<sup>275</sup>. Assim surgiu uma alteração na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre o preparo e o emprego das Forças Armadas, por meio da Lei Complementar nº 136, de 2010, que previa a elaboração de três grandes documentos para a administração superior das Forças Armadas: a Política de Defesa Nacional (PDN); a Estratégia Nacional de Defesa (END); e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), os quais seriam apresentados a partir do ano de 2012. Tais documentos representavam novos paradigmas para a Defesa e Segurança Nacional, uma vez que se utilizavam da transparência para elencar os problemas, os objetivos e as aspirações das Forças Armadas perante tanto à sociedade brasileira, quanto à comunidade internacional.

A participação das Forças Armadas no controle ao crime ainda preocupava os especialistas. A questão era que o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, editado no governo FHC, fixava as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, a chamada GLO, para garantir deslocamento mais rápido das tropas do Exército e atender às crises da segurança pública do país, de modo a regular algumas questões como: a competência exclusiva do Presidente da República em decidir pelo emprego das Forças Armadas na GLO, podendo ser solicitada pelo Governador do Estado ou Distrito Federal, e a ocorrência do emprego

---

<sup>275</sup> A premissa principal da Estratégia Nacional de Defesa era dotar o país de poderio militar para desencorajar qualquer iniciativa estrangeira de avançar sobre a costa, o espaço aéreo ou território brasileiro – chamada de Política de Dissuasão.

das Forças Armadas na GLO no momento em que os instrumentos dos órgãos policiais estivessem esgotados, considerando-se por esgotados, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando em determinado momento estivessem indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. Entretanto, o instituto da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) não delimitava com clareza quais hipóteses poderiam ser empregadas as Forças Armadas nos centros urbanos.

Assim, no governo Lula, a Lei Complementar nº 97/99 foi alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2004, que, por sua vez, incluiu a GLO nas hipóteses de Emprego das Forças Armadas, determinando que para a intervenção das Forças Armadas na zona urbana seria necessário o reconhecimento formal pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual de que os instrumentos do Art. 144, da CF/88, (rol dos órgãos policiais) estivessem indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. Ademais, a ativação do instituto da GLO deveria acontecer de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, bem como a transferência do controle operacional dos órgãos de segurança pública ao Comando das Forças Armadas deveria ocorrer por meio de ato formal.

Diante do instituto da GLO, ainda existia uma lacuna sobre qual a natureza das atividades das polícias requisitadas na execução da Garantia da Lei e da Ordem sob o comando das Forças Armadas: se seria considerada uma atividade de natureza militar ou uma atividade de policiamento de natureza civil. A lacuna era perigosa porque não definia quem seria o órgão do Judiciário competente caso ocorresse algum crime, o que poderia gerar graves desconfortos tanto político, quanto jurídico, bem como graves violações de princípios jurídicos basilares, como o devido processo legal, ou ainda, o princípio do juiz natural. Dessa maneira, no final do seu governo, a Lei Complementar nº 136, de 2010, definiu explicitamente que todas as atividades de Emprego das Forças Armadas, incluindo aí aquelas oriundas do instituto da GLO, seriam consideradas atividades militares para os fins do art. 124, da Constituição Federal, ou seja, definiu a Justiça Militar para o processamento e o julgamento de suas atividades policiais.

Desse modo, no final do governo Lula, houve uma certa delimitação da intervenção das Forças Armadas na segurança pública, ao exigir o reconhecimento formal ou escrito do Poder Executivo, bem como ao delimitar a área e o tempo da

operação da Garantia da Lei e da Ordem nas ruas da cidade. Ressalta-se que tal intervenção não é considerada mais uma atividade ostensiva civil, mas sim uma atividade estritamente militar. Tal configuração enseja uma série de análises e reflexões sobre os motivos pelos quais tal atribuição militar foi destinada à Garantia da Lei e da Ordem, já que o histórico brasileiro demonstra um caráter dual das intervenções das Forças Armadas na segurança pública: ora apresentam-se em operações nitidamente civis, ora em operações subsidiariamente militares. Evidencia-se o caráter subsidiário militar, pois até hoje não foi deflagrado uma guerra, ou ainda, uma mobilização nacional para que os órgãos policiais experimentassem do caráter estritamente militar com vistas ao mesmo fim das Forças Armadas: proteção da unidade nacional.

Diante disso, frisa-se com notoriedade que, embora tais regras estejam esculpidas em uma lei complementar, a Carta Constitucional permanece inalterada, sem a previsão da Garantia da Lei e da Ordem como um instituto específico, ou ainda, com as mesmas expressões ambíguas tanto nos dispositivos referentes à Defesa Nacional, quanto nos referentes à Segurança Pública. Assim, qualquer governo pode facilmente utilizar das prerrogativas do seu cargo para evocar a Constituição como legitimadora das intervenções das tropas federais no controle de desordens diversas na zona urbana. O cientista político João Paulo Soares Alsina Júnior fez uma consideração que merece destaque, a saber:

As Forças Armadas nacionais custam ao erário uma soma não desprezível de recursos. No entanto, esses recursos não se traduzem em capacidade de dissuasão convencional aceitável, tampouco em forças aptas a dar conta satisfatoriamente da garantia da lei e da ordem. Esse tipo de emprego praticamente assegura a materialização de dois fenômenos profundamente indesejáveis: a corrupção das forças constitucionalmente responsáveis pela defesa da soberania nacional (exposta pelo convívio com a marginalidade) e a não resolução da crise da segurança pública (ao manter indefinidamente esquemas paliativos de intervenção que não atacam o cerne do problema)<sup>276</sup>.

Como conclusão do Capítulo II – A Retrospectiva dos Governos Brasileiros Pós-88, não seria possível deixar de apresentar algumas citações que expressam pensamentos de alta relevância de autores renomados frente à

---

<sup>276</sup> Senado Federal. Defesa Nacional: forte, jamais agressivo. Revista Em Discussão!. Ano 3. n. 10. mar 2012. p. 58.

complexidade político-jurídica do tema da Segurança Pública. Inicialmente, pensava-se em aprofundar as perspectivas de Pierre Bourdieu<sup>277</sup>, Michael Foucault<sup>278</sup> e Marcelo Neves, para evidenciar os aspectos simbólicos da Constituição e das relações de poder inerentes a ela, bem como para compreender os fenômenos ligados à Segurança Pública. Contudo, por razões diversas, resgata-se, neste fim de capítulo, a noção do *álibi* constitucional ensinado por Marcelo Neves.

O simbolismo constitucional enseja, entre outros efeitos, na produção e na construção de certos valores morais, os quais não estão vinculados apenas a um determinado grupo de pessoas, mas alcançam todo o sistema político e jurídico. Um dos objetivos da constitucionalização simbólica é produzir de modo abrangente a “confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado”<sup>279</sup>.

Entretanto, para que essa confiança seja fomentada na massa populacional, é fundamental que sejam atendidas algumas de suas demandas pelo Estado, a fim de que ele, por meio do atendimento aos pleitos sociais, demonstre uma peculiar preocupação política para com as expectativas da sociedade. Desse modo, uma das inúmeras respostas às pressões populacionais é a elaboração de normas jurídicas, que, além de alterarem o quadro regulatório de determinadas áreas estratégicas, tenham também um peso significativo para transformarem expectativas sociais em medidas político-jurídicas concretas. Diante disso é que se evidencia a

---

<sup>277</sup> O filósofo francês Pierre Bourdier traçou uma rota de fuga do pensamento racional ocidental, para melhor enxergar as relações entre os sujeitos e os objetos do mundo social (pensamento científico relacional). Ele assevera a responsabilidade que os cientistas sociais têm para transformar em objeto as próprias condições de possibilidades do fazer sociológico (já que ele se fundamenta na ciência social), ele denuncia os aspectos reprodutores das hierarquias sociais levados à efeito do ensino, como também critica toda forma de controle de poder autoritário. Desse modo, importantes perspectivas sobre as estruturas de poder e sobre o poder simbólico podem ser encontradas nos seus ensinamentos. Ademais, ele analisa os mecanismos de dominação simbólica quanto aos aspectos culturais, econômicos, ou ainda, políticos, atrelando a legitimação simbólica para a manutenção das estruturas do Estado. Ressalta-se, por fim, que o conceito de poder simbólico, ou seja, a dominação dito por ele, também pressupõe o consentimento do dominado para a solidificação de tais estruturas.

<sup>278</sup> As teorias de Michel Foucault abordam a relação entre poder e conhecimento e como eles são usados para o controle social através das instituições sociais. Ele asseverou sobre a desconfiguração das sociedades disciplinares, no momento em que se iniciava a transformação do conceito do ser humano. Antes da fase contemporânea, o conceito de homem era ligado ao ser enquanto objeto, o que foi fundamental para o surgimento e a manutenção da idade moderna. Ele afirmou ainda que quando mentes e corpos humanos fossem submetidos a fatores externos, eles poderiam ser moldados em diversas instituições sociais. Desse modo, ele verificou que enquanto se cresciam as instituições, também especializavam-se os mecanismos de controle baseados nas ameaças de punições, chamado por ele de “tecnologia política”. A tecnologia política era caracterizada pelo poder de controlar o tempo, o espaço e as informações, os quais são reunidos pelo elemento unificador: a hierarquia. Ademais, discorreu sobre a vigilância do corpo e da mente, assim como sobre as instituições de sequestro. Ele resgatou a noção do *panóptico* para concretizar essas relações de poder e para clarificar a forma de dominação exercida pelas instituições sociais.

<sup>279</sup> Kindermann, 1988, p. 234 *apud* Neves. *Idem*, p. 36.

expressão “legislação-álibi” de Kindermann, ao compreender que o “legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos”<sup>280</sup> ao se criar normas que mais servem como álibi político, do que como reais instrumentos de mudanças sociais. É nessa perspectiva que podem ser encarados os dispositivos da Segurança Pública e da Defesa Nacional elencados na Constituição, pois, frequentemente, os governantes brasileiros pós-88 utilizavam-se de suas expressões como um álibi para sua proteção e manutenção do poder.

Não é incomum que em resposta às graves crises sociais ou à insatisfação popular, seja buscada uma solução imediata do Estado para manter tanto suas instituições, quanto o seu poder estáveis. Contudo, não necessariamente a resposta estatal frente às expectativas sociais tem sido a realização de precauções, de medidas ou ações concretas do Estado, mas sim pode ser a realização e a produção de leis e de normas jurídicas, os quais são importantes elementos para o alcance da justiça.

Importa destacar, desse modo, que uma das respostas significativas desses pleitos é, portanto, a regulamentação normativa. Entretanto, a regulamentação normativa é resultado do processo legislativo que, em termos de comparação, não gera gastos orçamentários e alterações significativas das estruturas de poder em relação a outras políticas públicas. Se não são realizadas as devidas mudanças institucionais, constata-se que a atividade legiferante acaba por ser caracterizada como um álibi do legislador perante a população que exigia uma reação do Estado<sup>281</sup>.

Marcelo Neves afirma que além dessas hipótese em que as pressões sociais e seus pleitos podem ser caracterizadas como “reação substitutiva”, a “legislação-álibi serve como mecanismo de exposição simbólica das instituições”<sup>282</sup>. Cria-se, portanto, uma aparência ou um símbolo para se dizer que determinados problemas sociais já estão sendo resolvidos. Caso não haja a imediata resolução dos problemas, há o discurso que enobrece o início da atividade legislativa como um solucionador dos tais problemas, a fim de passar para a população a imagem que tal tema já está em profícuo campo de debate na agenda governamental, entretanto isso tudo não passa de protelação. Já foram inúmeras propostas de emendas

---

<sup>280</sup> NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. 3 ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 37.

<sup>281</sup> Idem, p. 37.

<sup>282</sup> Idem, p. 38.

constitucionais, conforme nota 30, apresentadas ao Poder Legislativo, alterando, superficial ou substancialmente, tal conjuntura, mas ainda assim, após 25 anos da Constituição, nenhuma delas sequer chegou ao Plenário das Casas Legislativas para serem finalmente incorporadas ao texto constitucional.

Desse modo, para convencer e transpassar as massas sobre a boa intenção do governo e dos legisladores, o discurso constitucional e da elaboração da norma soa como uma estratégia política para impedir as transformações institucionais. A legislação-álibi “não apenas deixa os problemas sem solução, mas além disso obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos”<sup>283</sup>, não é à toa que, no que tange ao tema da Segurança Pública, nem sequer houve uma tentativa de reformulação das relações civis e militares ao longo de toda a democracia pós-88, mas sim sempre a acomodação dos interesses diversos<sup>284</sup>.

Continua o autor que a legislação-álibi constitui uma forma de ilusão ou de manipulação que imuniza o sistema político contra outras alternativas, fazendo com que se freie o aperfeiçoamento do sistema jurídico na busca da justiça social<sup>285</sup>. Assim, a lei, mais especialmente a norma constitucional, acaba por assumir uma natureza mais ideológica, do que concretizadora das demandas sociais.

Ademais, cabe frisar que o álibi normativo não pode ser entendido como a atividade consciente das elites; muitas das vezes, entretanto, “ela induz ‘um sentimento de bem-estar’, que com isso leva à ‘resolução da tensão’ e, portanto, servir a lealdade das massas”<sup>286</sup>. Também não cabe compreender a constitucionalização simbólica como sendo apenas a ausência de concretização normativa do texto constitucional, já que a linguagem constitucional tem uma função importantíssima quanto ao papel político-ideológico, já que a norma constitucional é a congruência da expectativas diversas.

Delas não decorre nenhuma modificação real no processo de poder. No mínimo, há um adiamento retórico da realização do modelo constitucional para um futuro remoto, como esta

---

<sup>283</sup> Idem, p. 39.

<sup>284</sup> Jorge Zaverucha compara no livro “Rumor de Sabres – controle civil ou tutela militar?” as transições democráticas de três países: Espanha, Argentina e Brasil. Constatou-se que enquanto a Espanha foi caracterizada por uma tentativa de transição democrática bem-sucedida, e a Argentina, devido à fragmentação interna das Forças Armadas, caracterizou-se por uma tentativa fracassada, o Brasil nem sequer teve uma tentativa, manipularam a Constituinte e engavetaram importantes documentos para a reformulação do sistema policial.

<sup>285</sup> Idem, p. 40.

<sup>286</sup> Idem, *ibidem*.



fosse possível sem transformações radicais nas relações de poder e na estrutura social.<sup>287</sup>

Diante do todo o exposto, observa-se que a insistente interseção normativa constitucional entre a Defesa Nacional e a Segurança Pública, a utilização de expressões constitucionais ambíguas e a ausência da sistematização constitucional adequada à filosofia da defesa anti-infracional colaboram para que a Carta Magna de 1988, especialmente quanto aos dispositivos referentes ao tema da segurança pública, seja cada vez mais um parâmetro de alibi governamental a ser utilizado na administração do país motivado por interesses políticos diversos, na medida em que as “instituições jurídicas consagradas no texto constitucional permanecem relevantes como referências simbólicas do discurso do poder”<sup>288</sup>. Essa postura política não corrobora com a transformação de um quadro social que promova o controle da criminalidade e que resolva a insegurança pública.

---

<sup>287</sup> Idem, p. 105.

<sup>288</sup> Idem, p. 101.

## NOTAS CONCLUSIVAS

As Cartas Constitucionais brasileiras demonstram como se originou o tratamento dado pelo Estado às questões da segurança pública. Nota-se que a Segurança Pública surgiu em decorrência da Carta Constitucional de 1824, a qual abordava consideravelmente aspectos da Defesa Nacional uma vez que vigorava o contexto da Independência do Brasil. Este foi o primeiro momento em que se tratou do que hoje chamamos de Segurança Pública, ao apontar a defesa interna paralelamente à defesa externa, ambas promovidas pelas Forças Terrestres. Desse modo, a constitucionalização da Segurança Pública aconteceu por uma incursão dos elementos da Defesa Nacional, isto é, houve a transferência de elementos das Forças Armadas para a configuração do que seria constitucionalmente a Segurança Pública, sem que fosse pensado, debatido e elaborado os pilares iniciais e os princípios norteadores do referido tema.

Sendo assim, houve uma série de expressões e competências constitucionais que, embora devessem ser utilizadas para as operações propriamente militares, foram aproveitadas para a construção do sistema da Segurança Pública. O aludido desenho constitucional acabou por trazer uma série de desdobramentos políticos, sociais, jurídicos e culturais, na medida em que os governantes, a fim de se manterem no poder, não se pouparam em utilizar da imprecisão constitucional ao evocarem suas prerrogativas para requisitar das Forças Armadas o controle de manifestações sociais, a contenção de greves, a investigação de assuntos políticos nos grupos adversários, entre outras medidas de seus interesses.

Entretanto, diante da pluralidade e das novas expectativas contemporâneas, a diferenciação dos papéis da Segurança Pública e da Defesa Nacional torna-se mais clara e transparente, fazendo com que seja fundamental a especialização dos respectivos temas, em outras palavras, fazendo com que seja fundamental a existência de dois campos distintos, límpidos e separados no texto constitucional, a fim de não gerar dúvidas sobre qual órgão será competente para atuar diante de determinado fenômeno social, bem como para a segurança jurídica do próprio ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que tange ao texto constitucional.

Como explanado no item 1.3 deste trabalho, a Segurança Pública deve ser vista, não apenas pela população, mas, de antemão, pelo próprio Estado, como um estado de segurança. Essa percepção deve ser fortalecida no texto constitucional, a fim de que se entenda que as atividades das polícias não se traduzem e nunca se traduzirão, por si só, em segurança pública, que é, antes de mais nada, resultado de uma atuação conjunta entre polícias, sociedade e demais entidades sociais, o que demonstra a natureza social das atividades de polícia.

Constata-se, portanto, que não há um Sistema de Segurança Pública adequado. Há, na verdade, tão somente no art. 144, da Constituição de 1988, uma enumeração dos órgãos de Segurança Pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal<sup>289</sup>, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militares e Departamento de Trânsito) e suas respectivas competências.

A partir de uma análise holística do texto constitucional, observa-se que, enquanto os direitos sociais e, portanto, a segurança, foram alçados ao patamar dos direitos e garantias fundamentais, a estruturação do direito concernente à segurança pública manteve-se inalterada, não galgando o mesmo prestígio que os demais direitos. O reiterado desenho constitucional acerca desse tema de tamanha relevância não acompanhou as expectativas sociais contemporâneas, nem tampouco os fenômenos internacionais a respeito da valorização do indivíduo, fazendo simplesmente uma recapitulação dos dispositivos da Constituição de 1967, do Regime Militar.

Desse modo, o desmembramento dessa intercessão entre a Segurança Pública e a Defesa Nacional é algo fundamental e imprescindível a ser feito, realocando o Capítulo III – “Da Segurança Pública” -, do Título V, para o Título VI, nomeado “Da Ordem Social”. Com tal separação, que seria cabível por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição, será necessário reestruturar os papéis de cada órgão e definir as suas respectivas competências, como também readaptar os dispositivos referentes às Forças Armadas já dispostos no Título V - “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”.

Uma vez que a Constituição de 1988 rompeu com alguns modelos antigos, incluindo e elevando, por exemplo, os direitos sociais ao patamar constitucional, sendo até chamada de Constituição Cidadã, tal alteração do *status quo*

---

<sup>289</sup> A Polícia Ferroviária Federal é um órgão da segurança pública elencado no art. 144, da CF/88, mas nunca existiu de fato, nem na legislação infraconstitucional, tampouco na prática.

e a sistematização adequada da Segurança Pública podem, se realizadas, caracterizar, então, a Carta Constitucional de 1988 como uma verdadeira Carta Paradigmática da Segurança Pública.

Diante de todo o exposto, urge a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil – a construção de uma sociedade livre, justa e solidária – tendo como fundamento a noção da cidadania como o baluarte do novo Sistema de Segurança Pública.

## Referências

ARENDDT, Hannah. *Responsabilidade e julgamento*. Ed. Jerone Kohn. Rev. técnica Bethânia Assy e André Duarte. Trad. Rosaura Einchenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. *Rev. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*-Vol. 4 – nº1 – JAN/FEV/MAR2011 - pp. 65-96.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003. – (Série Polícia e Sociedade; n. 8/Organização: Nancy Cardia).

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 3. reimp. Rio de Janeiro: Elviesier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOUTHOUL, Gaston. *O desafio da guerra: Dois séculos de guerra, 1740-1974*. Tradução do Cel Francisco Fernandes de Carvalho Filho. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1979.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brazil*. Secretaria de Estado dos Negócios do Imperio do Brazil, Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 24 fev. 1891.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1934.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 10 nov. 1937.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 18 set. 1946.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jan. 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Diário Oficial da União, Brasília, 16 nov. 1889.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o serviço nacional de informações.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 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 criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2005

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 2011

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.

CARVALHO, Délton Winter de. *O Direito como um sistema social autopoietico: auto-referência, circularidade e paradoxos da teoria prática do Direito*. [S.l.]: [s.n.], [2013].

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. *Direitos Políticos Fundamentais e sua suspensão por condecorações criminais e por improbidade administrativa*. Curitiba: Juruá, 2010.

DAMMERT, Lucía; BAILEY, John. *Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: analysis y desafios para America Latina*. *Revistas Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago, ano 19, n. 1, p. 133-152, 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.

\_\_\_\_\_. *Policciamento Comunitário e Controle sobre a Polícia: a experiência norte americana*. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

EGE, Flávio Tadeu. *Uma breve história da polícia no Brasil. Críticas a militarização e seu caráter oligárquico*. Flávio Tadeu Ege \_ 1ª Ed. São Paulo: Clube de Autores, 2012.

ENRIQUEZ, Eugène. *L'organisation en analyse*. Paris: PUF, 1992.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. *“Entendendo a nossa insegurança”*. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIGUEIREDO, Diogo. (1986), *Direito Administrativo da Segurança Pública*, in *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washigton Luís a Lula (1927-2005)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FREITAS, Maria Ester de. *Cultura Organizacional: identidade, sedução e carima?* 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 11. reimpr. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1995.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e punir. Nascimento da Prisão*. Trad. Raquel Ramallete. 23a Ed. Vozes - RJ, 2000.

GARCÍA, Prudencio. *Ejército: presente y futuro*. 1. Ejército, polemología y paz internacional. Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1975.

GAULEJAC, Vicente de. *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*. São Paulo: Ideias & Letras, 2007.

GODOY, Dagoberto Lima. *Luhmann e o direito como sistema de generalização congruente das expectativas comportamentais*. *Revista Discurso Jurídico*, Campos Mourão, v. 4, n. 1, p. 74-107, jan/jul. 2008.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, Prisões e Conventos*. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

LUHMANN, Niklas. *O Enfoque Sociológico da Teoria e Prática do Direito*. *Sequencia*. Nº 28, junho, 1994.

MAGALHÃES, Euro. (1984). “A missão da Polícia Militar”, in *O Alferes* n. 2, 1º quadrimestre.

MAGALHÃES, Ruyrillo de. *Direito e segurança pública*. Campinas: Editora Átomo, 2000.

MENDES, Marcos Baptista. *Militarização da segurança pública no Brasil: a polícia militar e os cenários de sua construção histórico-cultural*. [s.l]:[s.n.], [2012]

MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas: segurança pública e polícia civil em São Paulo (1983-1990)*. Porto Alegre: Corag, 1991.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “A segurança pública na Constituição”. *A Força Policial*, São Paulo, n. 3, IMESP, 1994.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3 ed. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2011. p. 37.

PRATA, Marcelo Rodrigues. *Greve na polícia military: legalidade versus legitimidade*. Jus Navigandi, São Paulo, fev. 2012.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. O Desafio Constitucional para uma polícia cidadã: identidade, fragmentação militar e autopoiese. *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, n. 200, out/dez 2013. p. 83.

RIBEIRO, Iselda Corrêa. *Polícia: tem futuro? Polícia e sociedade* em David Nayley. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, p. 444-453, jul/dez. 2002.

ROCHA, Claudionor. *Segurança Pública e seus enigmas*. Câmara dos Deputados, 2011.

\_\_\_\_\_. *Considerações sobre a criação de novos órgãos policiais*. Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em [http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2009\\_1726.pdf](http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2009_1726.pdf)

ROCHA, Claudionor. *Mandato e escolha do chefe de polícia*. Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1222/Mandato-e-escolha-do-chefe-depolicia> Consultado em 10 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *As mazelas da polícia*. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/11252/10817> Consultado em 10 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *Unificação das polícias*. Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1140/Unificacao-das-policias>. Consultado em 10 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *Aposentadoria de servidores policiais*. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1921/aposentadoria\\_servidores\\_rocha.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1921/aposentadoria_servidores_rocha.pdf?sequence=1) Consultado em 10 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *Considerações sobre a criação de novos órgãos policiais*. Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em <[http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2009\\_1726.pdf](http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2009_1726.pdf)>. Consultado em 10 abr. 2010.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. *Situação das PECs que Tramitam na Câmara dos Deputados, Tratando do Emprego das Guardas Municipais em Atividades de Segurança Pública*. Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em <[http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2005\\_5944.pdf](http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/2005_5944.pdf)>. Consultado em 15 mar 2014.

\_\_\_\_\_. *Funcionamento das guardas municipais nas principais capitais do país*. Câmara dos Deputados, 2007.



Disponível em <[http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/H-Coord\\_Legislativa-Setex-Internet-2007\\_5150.pdf](http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2007_5150.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Guardas municipais. Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em <[http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/H-Coord\\_Legislativa-Setex-Internet-2008\\_5682.pdf](http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2008_5682.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Óbices ao Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE): contagem regressiva para a decolagem ou para o requiem do PNAE? Câmara dos Deputados, 2012.

SALLUM JR., Brasílio; CASARQUES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. Lua Nova, São Paulo, n. 82, 2011.

SENADO FEDERAL. Aviação Civil: o que o Brasil pode fazer para não perder o voo?. Revista Em Discussão!. Ano 1. n. 5. nov 2010.

\_\_\_\_\_. Crack assusta e revela um Brasil despreparado. Revista Em Discussão!. Ano 2. n. 8. ago 2011.

\_\_\_\_\_. Defesa Nacional: forte, jamais agressivo. Revista Em Discussão!. Ano 3. n. 10. mar 2012.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. Série Polícia e Sociedade n. 6.

SOUZA, Benedito Celso de. *A Polícia Militar na Constituição*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1986.

WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WEFFORT, Francisco Correa. *O populismo na Política brasileira*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro Piza. Garantismo e Eficientismo Penal: dissenso e convergência nas políticas de segurança urbana. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI UFU, 2012, Florianópolis. Anais... Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres*. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. *FHC, Forças Armadas e polícia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

