



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

Novas tendências da militarização da Segurança Pública no Brasil

Luis Antônio Francisco de Souza
Thaís Battibugli
Luana de Carvalho Silva Gusso

Como citar: SOUZA, L. A. F.; BATTIBUGLI, T.; GUSSO, L. C. S. Novas tendências da militarização da Segurança Pública no Brasil. *In:* SOUZA, L. A. F.; CORRÊA, L. M. M. (org.). **Dilemas da sociedade brasileira contemporânea: as novas configurações da economia, da violência e dos espaços comunicacionais.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 29-46.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2018.978-85-7983-992-4.p29-46>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

NOVAS TENDÊNCIAS DA MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Luís Antônio Francisco de Souza

Thaís Battibugli

Luana de Carvalho Silva Gusso

INTRODUÇÃO

Ponto fundamental para a compreensão dos atuais dilemas da segurança pública brasileira reside no fato de que a Constituição de 1988 não avançou significativamente na reforma do aparato de segurança e justiça criminal do país herdado do regime militar. As instituições policiais não foram suficientemente adaptadas para a vivência do estado de direito, para atuar nos ditames da legalidade, transparência, eficiência com sistemas de avaliação, controle e *accountability* independentes e confiáveis (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009, p. 6; FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 148). O modelo institucional de segurança pública no pós-88 conservou ampla margem de autonomia dos estados regionais na gestão da segurança local. Com isso, o sistema se apresenta descentralizado e multiplamente descoordenado (BATTIBUGLI, 2009, p. 40-46; CRISTINO, 2008).

Devido a essa ausência de reformas estruturais no modelo de segurança pública, o governo federal pouco atuou na segurança pública local, deixada sob-responsabilidade dos governos estaduais. Nos anos 90, diagnósticos sobre a (in)segurança pública no país apontaram três tipos de

problemas a serem enfrentados: a) autoritarismo e violência ilegal; b) grave situação das polícias e penitenciárias estaduais; e c) criminalidade violenta crescente (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007, p. 268).

Nesse contexto, a partir dos anos 2000 o governo federal se incumbiu da tarefa de criar e coordenar um Sistema Nacional de Segurança Pública (SNSP) ao lançar o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que estabeleceu quinze compromissos para aperfeiçoar o setor, dentre os quais, a redução da violência urbana, eliminação de chacinas e execuções sumárias. Em 2007, é lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), para efetivar diretrizes do PNSP e articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos na esfera federal, estadual e municipal (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 171; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010, CRISTINO, 2008). Entretanto, em paralelo ao projeto de “segurança cidadã”, o governo federal também optou por regulamentar a utilização direta das Forças Armadas (FA) na segurança pública, como atribuição subsidiária, em “Operações de Garantia da Lei e da Ordem” (Op. GLO), como polícia ostensiva, com aval do Presidente da República (BRASIL, 1999, Lei Complementar 97; BRASIL, 2001, Decreto 3.897).

As forças policiais (militarizadas) passam a oscilar entre o dever de “enfrentar” ou “combater” a criminalidade utilizando os recursos apreoados pela força e pela doutrina de segurança (o uso da arma, da violência, da força e da hierarquia) e o dever de promover cidadania a partir da segurança. Uma lógica que fomenta o caminho para uma cidadania concebida a partir da pacificação social e do enfrentamento dos inimigos da ordem pública, Uma ambiguidade perigosa que, evidentemente, nos alerta para problema ainda não totalmente resolvido nas jovens democracias continentais (BAYLEY, 2001; LIMA, 1995)¹.

Tematizar o recrudescimento da militarização da segurança pública brasileira demanda análise dos processos históricos, sociais e jurídicos dos modelos, das doutrinas, dos procedimentos e da formação de pessoal, adotados a partir do discurso militarizado para a realização de atividades de

¹ A tendência é regional, por várias razões. Para uma visão geral, ver Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Militarización de la seguridad ciudadana. Número 12, 2013.

segurança de natureza civil (ZAVERUCHA, 2005, 2010). Deve-se apontar para os contornos de poder delineados pela atuação das Polícias Militares em todo o país. Como principal corporação policial, é responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, sendo organizada militarmente e, embora, legalmente subordinada ao poder executivo estadual, em última instância, continua atrelada ao modelo militarizado do Exército brasileiro (ZAVERUCHA, 2005, 210; AGUILAR, 2012).

De modo geral, as doutrinas de segurança costumam atribuir às instituições militares o monopólio estatal da força física por meio do uso autorizado e legal da arma. Modelo de uso da força que ora transita pela legitimidade – atribuída legalmente; ora pela coação – devido ao abuso de autoridade. Embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora destas duas instituições, é importante ressaltar que a polícia é caracterizada pela ausência do uso sistemático da força enquanto que o exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência. Além do mais, a doutrina militar, o armamento, a instrução e o treinamento da Polícia e do Exército são distintos. Em termos de concepção e de prática, a polícia não deve aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deve ensinar ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos, por exemplo. Mas, em países como o Brasil, as competências policiais e militares não estão claramente definidas, como se nota na falta de lei complementar do parágrafo 7º do art. 144 da CF de 1988, sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. A segurança pública acaba por se confundir com segurança nacional. O país adotou modelo de polícia que ainda está fortemente atrelado à defesa do Estado. No Brasil, “o processo de policialização das FA ocorre simultaneamente ao de militarização da Polícia.” (ZAVERUCHA, 2005, p. 19).

Pensando com Michel Foucault, as novas tecnologias de poder e de controle caminham na direção de um governo “dos homens e das coisas” (FOUCAULT, 1999, 2008) focado na gestão da população e da administração das vidas selecionadas a partir de diversos critérios, como a eficiência para o trabalho e a utilidade econômica. Nesse sentido, estaríamos no percurso de um processo histórico cujo escopo é a politização da vida útil a partir de mecanismos de poder e de saber cada vez mais refina-

dos com a produção e manutenção da vida populacional. Tais mecanismos são descritos por Foucault como mecanismos de segurança, destinados a controlar o nascimento, a mortalidade, a reprodução e a manutenção cotidiana das vidas úteis. São estratégias de poder reiteradas pela lógica da manutenção de um “bom” corpo populacional requerendo dispositivos de seleção, proteção e garantia dos corpos humanos. Eis a entrada dos saberes demográficos, estatísticos, biológicos, geográficos e médicos nas análises sobre a população e, concomitantemente, a incursão da vida em uma política de segurança.

Se a vida populacional se torna um alvo de poder (ou biopoder), os mecanismos de segurança não serviriam apenas para “proteger e manter” as vidas úteis politicamente. Faz parte destes mecanismos a elaboração de estratégias de seleção e de segregação das vidas desprezadas. Uma gestão da vida humana que preserva e exclui segundo os dispositivos de poder associados. A partir deste cenário, é possível inferir que a gestão da criminalidade se torna instrumento interessante para lógica de poder pautada sobre a vida humana.

É nesse sentido que diversos autores, entre eles Foucault, delimitam cenário social designado como sociedade punitiva ou sociedade de controle. Um cenário em que a lógica da punição e do enfrentamento da criminalidade obedeceria à lógica dos mecanismos de segurança, ou seja, obedeceria às estratégias de seleção, de controle e de punição para parcelas da população mais vulneráveis. Esta é uma estratégia tão vitoriosa que o próprio termo “segurança” se tornou uma espécie de senso comum para ações de controle populacionais por meio de estratégias, não raro, ligadas a um macro sistema de justiça penal, cuja forma englobaria os aparelhos policiais, judiciais e penitenciários. Nesse sentido, especialmente em relação à formação das polícias, um governo centrado na gestão da vida articula de modo bastante preciso uma instituição de controle que intervém diretamente na vida humana, selecionando e “prendendo” aqueles que estão para além da utilidade do sistema econômico ou a docilidade do poder. As polícias em uma sociedade de controle tem seu papel institucional constantemente preservado e reafirmado como um mecanismo vital para a segregação das parcelas inadequadas das populações.

ESTADO, POLÍCIA E ORDEM SOCIAL

A segurança interna dos Estados Nacionais, no mundo ocidental, foi construída como extensão do militarismo. As forças de vigilância e o policiamento rural e urbano foram extensão das funções das organizações militares. A segurança interna pode ser compreendida como extensão da guerra pelos meios da violência, mas também por outros meios, como é o caso da justiça.

O modelo de polícia dos países europeus continentais foi construído, neste processo, como polícia do rei, que o defende contra os inimigos externos e contra os súditos rebelados ou infiéis. A divisão de funções policiais começa a se dar entre policiamento militarizado e o policiamento enquanto gestão política da população. As guarnições militares, estacionadas em várias regiões do território, começam a dividir suas atribuições com a polícia que neste momento era parte da estrutura judicial. Basicamente este é o modelo francês que será exportado para vários países após a era napoleônica: *gendarmérie* e polícia nacional. Com variações importantes, este modelo será adotado no continente sul-americano. E a *gendarmérie* cada vez mais assumirá a função de policiamento armado e preventivo e, gradualmente, assumirá um papel destacado na gestão governamental (FOUCAULT, 2008; DIEU, 1993).

O modelo anglo-saxão, baseado na *common law* é uma experiência diversa. A polícia é tida como extensão da comunidade, os policiais são cidadãos jurados e armados que cumprem mandato comunitário. O policiamento como forma local de auto-vigilância. Durante muitos anos nos séculos XVII e XVIII os ingleses não aceitavam a presença da polícia como um exército aquartelado. Esta situação muda em parte com a criação da Polícia Metropolitana de Londres (1829). Referência para as polícias modernas, criadas durante o século XIX e XX, a Polícia Metropolitana será composta por policiais civis, uniformizados, sem uso de armas de fogo, voltados para o controle da ordem pública, de forma permanente, contínua e estratégica. Ao invés do policiamento se dar, como no modelo continental, em situações casuais, com o uso de companhias ou grupos de homens armados percorrendo aleatoriamente o espaço social em busca de malfeitores, o famoso *bobby* inglês percorre seu setor de policiamento diuturnamente, conhecendo os moradores e os problemas

locais e construindo a confiança entre governo e cidadãos (REINER, 1992; WADDINGTON, 1999).

BREVE HISTÓRIA DA POLÍCIA NO BRASIL

Em 1969, ditadura militar extingue a Guarda Civil e funde sua estrutura à Força Pública, que passa a ser denominada de Polícia Militar (PM). A PM passa a ter competência *exclusiva* pelo policiamento ostensivo, sendo vedada a criação de qualquer outra polícia fardada pelos estados. A partir deste momento, de forma explícita, a Polícia Militar será considerada reserva do Exército. Com a criação da PM, as diferenças entre o policiamento fardado e civil se acirram. Neste período também foram criados batalhões que tiveram importante papel na repressão política e na montagem da máquina de exceção do estado brasileiro: a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar (ROTA) e o Batalhão de Choque. A Rota, tropa de elite do militarismo autoritário, terá em suas contas as maiores taxas de letalidade policial do período e, mesmo hoje, ainda ostentam alto grau de violência em suas ações. O batalhão de choque teve e ainda tem papel de destaque no controle de multidões, greves e manifestações públicas, sendo conhecido por sua terrível participação no Massacre do Carandiru em 1992, quando 111 detentos foram mortos (BATTIBUGLI, 2007; SOUZA, 2009; ZAVERUCHA, 2005).

A responsabilidade pelas forças policiais brasileiras, com exceção da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia dos Portos, é do Poder Executivo. As polícias respondem aos governadores dos Estados. As Assembléias Legislativas estaduais são responsáveis pela definição de seus regulamentos, da aprovação dos efetivos, do orçamento e das principais funções legais das forças policiais, mas os comandantes e os delegados-gerais têm importante autonomia para definir suas prioridades e políticas. Como a segurança no Brasil ainda é vista como questão de Estado, o processo de *agenda setting* ainda é cercado de obscuridades e inconsistências.

A CF de 1988 constitucionalizou o modelo tripartite da estrutura policial brasileira: Polícia Federal, Polícia Civil (PC) e Polícia Militar (PM), com as Forças Armadas como garantia de que o sistema não ultrapassará seus limites (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009; SOUZA NETO, 2008). De toda forma, a CF de 1988, pela primeira vez

na história brasileira, vai dedicar um capítulo à segurança pública. Como afirma Zaverucha (2005, p. 75-76), “a Constituição de 1988 nada fez para devolver à PC algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar”, o que contribuiu para que hoje esteja “consolidada a militarização da área civil de segurança.” Pinheiro (1991, p. 51) é mais enfático ao afirmar que a Constituição de 1988 reiterou a organização dos aparelhos repressivos formulada durante a ditadura: a Constituinte reescreveu o que os governos militares puseram em prática. Não há transição, mas plena continuidade. Mas o debate sobre a militarização da segurança pública não se esgota por aí. Os municípios, que historicamente já tiveram sua cota de responsabilidade na área da segurança, desde a Constituição de 1988 passaram a ter a prerrogativa de criar suas guardas policiais. Na Constituição, entretanto, os municípios poderiam criar guardas apenas para ajudar na fiscalização de serviços públicos e na proteção de patrimônios municipais. Mas, desde então várias cidades brasileiras vêm formando seus pequenos exércitos de policiais armados, muitos dos quais carreando poderes de polícia ou auxiliando as polícias em funções essencialmente de combate ao crime (SENTO-SÉ, 2005). O efetivo de policiais armados vem crescendo acompanhando a pressão midiática por mais segurança e, por que não dizer, acompanhando de perto o crescimento exponencial do mercado privado de segurança.

Embora na última década os crimes de homicídio, cometidos por policiais militares em serviço, sejam passíveis de julgamento pela justiça comum, mediante processo investigatório que se inicia tanto na caserna quanto na delegacia de Polícia Civil, os policiais militares ainda estão submetidos à justiça castrense. Seus crimes ou desvios são investigados e julgados por meio de mecanismos e comissões disciplinares militares. O policial no seu trabalho civil responde à Corregedoria de Polícia que tem características essencialmente militares e é uma forma de controle disciplinar interno. Nos últimos anos no Brasil as Ouvidorias de Polícia foram criadas, mas estas não têm poder de investigação, resumindo-se a coletar denúncias e encaminhá-las às autoridades processantes. O controle externo das polícias militares ainda é pouquíssimo desenvolvido no país o que dá às polícias militares ampla margem de arbítrio em função essencialmente civil que é a da segurança pública.

A Constituição Federal (CF) de 1988 não alterou o Código de Processo Penal Militar (CPPM) nem a decisão do Supremo Tribunal Federal de 1978, que definiu o foro militar para julgar o policial. Em síntese, quando um policial comete um crime, é aberto inquérito policial militar (IPM), presidido por colega, e o julgamento se dá nos chamados conselhos de sentença, compostos por quatro juízes militares e um juiz togado, sendo que, para ser juiz militar basta ter patente ou posto superior ao do policial que está sendo julgado. Para muitos analistas, esta sem dúvida é receita para a impunidade decorrente de crimes cometidos por policiais militares. Esta situação perpetua as práticas de violência, por um lado, e a falta de confiança da população nos agentes de segurança pública, por outro lado (ZAUERUCHA, 2010; NÓBREGA JÚNIOR, 2010; LIMA, 2011).

DESMILITARIZAÇÃO, UM CAMINHO SEM SOLUÇÕES

A militarização da segurança, portanto, é problema fundamental das sociedades latino-americanas. Sob o influxo do narcotráfico, do contrabando de armas e de bens, do tráfico de pessoas e do terrorismo, a política externa norte-americana tem insistido na intervenção direta nos países produtores de drogas, por meio de uma forte militarização do combate, com emprego de armas, helicópteros, técnicos especializados em guerrilhas, pessoal com formação militar etc. A integração latino-americana parece ser pautada pela desconfiança mútua e pelo reforço ao militarismo como vetor de relações internacionais.

Nas nossas atuais sociedades complexas e dinâmicas, o problema da militarização da segurança, portanto, dever ser colocado em perspectiva. Identificamos três aspectos correlacionados para que possamos compreender o problema e colocá-lo em perspectiva analítica.

Em primeiro lugar, o Exército, e as FA de uma forma mais ampla, penetram profundamente na organização das polícias militares, mantendo as forças sob sua autoridade. Os estudos de Zaverucha (2010) exploram estas permanências e apontam para suas consequências de democracia ainda tutelada pelos militares.

Em segundo lugar, a estrutura e organização das polícias militares continuam sendo feitas segundo o modelo e a disciplina militares; a força militar continua sendo essencialmente aquartelada; há baixo grau de *accountability* e controle social; nas academias há pouco treinamento específico de caráter essencialmente policial; a formação continua predominantemente militar; linha hierárquica forte e pouco flexível; sistema de duplo ingresso na carreira policial; os praças têm baixíssima possibilidade de vir a compor a elite da força policial (LIMA, 2011).

Em terceiro lugar, desde os anos 2000, o próprio Exército começa cada vez mais acentuadamente a assumir papéis de policiamento, com a regulamentação da atuação direta das Forças Armadas na segurança pública, como atribuição subsidiária, em “Operações de Garantia da Lei e da Ordem” (Op GLO), como polícia ostensiva, com aval do Presidente da República (BRASIL, 1999, Lei Complementar 97; BRASIL, 2001, Decreto 3897; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

Tal fato foi possibilitado pela previsão legal do art. 142 da CF de 1988 da permanência do papel de tutela das Forças Armadas na manutenção da ordem pública, ao definir sua missão de “defesa da Pátria, dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988), ou seja, abriu-se, em plena democracia, espaço para o papel de polícia das FA.

Note-se que nos países desenvolvidos há clara divisão entre a função das FA de proteção contra ameaças externas e da polícia na proteção da ordem pública interna, mas na América Latina, em geral, há mescla entre as áreas de defesa externa e de segurança interna, com exceção da Argentina, que após o regime militar, separou formalmente as atribuições de defesa para as FA e de segurança interna para a polícia (SANTOS, 2004; NÓBREGA JR, 2010).

A presença das Forças Armadas na manutenção da ordem pública na CF de 1988 foi conseguida por lobby dos militares, mas sua efetivação deu-se, no plano interno, por interesse do governo federal em ter as FA como papel complementar na segurança interna e, no plano externo pela redefinição da missão estratégica das FA da América Latina feita pela Otan e pelos EUA, que, após a Guerra Fria, adotaram novos parâmetros

de defesa para o continente. Nova ordem mundial, novas ameaças. Assim, as FA, antes utilizadas na luta anticomunista interna passaram a ter papel de polícia e ter como principal foco o combate ao narcotráfico, crime organizado e violência e distúrbios urbanos, de forma secundária, além de se juntarem às forças de paz da ONU, o que ocorreu no Brasil com envio de tropas do Exército em missão da ONU ao Haiti desde 2004 (SANTOS, 2004; NÓBREGA JR, 2010).

A partir do decreto 3.897 de 2001, foi permitido o emprego das FA no âmbito interno não somente em caso de estado de defesa, estado de sítio, mas também em caso de intervenção federal, solicitada pelo governador de estado ou do Distrito Federal (DF). Com a ressalva de que o emprego das FA “deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível.” (BRASIL, 2001).

Em 25 de agosto de 2010, o governo do presidente Lula sancionou a Lei Complementar nº. 136 que atribuiu poder de polícia para as Forças Armadas (FA) nas regiões fronteiriças do Estado Brasileiro. Segundo o dispositivo legal, as FA passam a exercer certos atributos de “poder de polícia”, como a possibilidade de realizar patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações, de aeronaves e, ainda, prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010).

Como exemplo, o exército foi mobilizado para prestar segurança na conferência da ONU para o meio-ambiente, a Eco 1992; em várias oportunidades, o exército interveio em ações nas favelas do Rio de Janeiro; o exército foi chamado para dar conta da segurança nas greves da polícia dos anos 1997, 2014; o exército garantiu segurança durante a realização dos Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro em 2007; teve e continua tendo papel na viabilização dos projetos de construção e reforma de moradias e de acessos às comunidades do Rio de Janeiro, dentro do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Os militares destacados para esta missão em particular eram treinados pela polícia para lidar com contexto de guerrilha urbana e ameaças de gangues de jovens (BRITO; BARP, 2005; MARIANO; FREITAS, 2002; FONTOURA, 2005).

Na Copa das Confederações de 2013, formou-se operação militar de defesa com 23 mil militares a custo de 710 milhões de reais (GODOY,

2013). Durante a Jornada Mundial da Juventude, da Igreja Católica, mais uma vez os militares foram chamados, para a segurança do Papa (MILITARES..., 2013). Durante a onda de protestos da população em junho de 2013, os militares fizeram a segurança dos principais prédios do governo em Brasília (CORREIO BRAZILIENSE, 2013; MINISTÉRIOS... 2013; GODOY, 2013).

Em 2014, os militares atuaram ostensivamente na segurança pública interna durante a realização da Copa do Mundo. A segurança da Copa foi coordenada pelo Ministério da Justiça com apoio do Ministério da Defesa e foi dividida em três eixos: o Eixo Segurança, coordenado Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça (SESGE/MJ), criada em 2011, é responsável pela coordenação dos órgãos envolvidos na segurança pública e na defesa civil da União, Estados e Municípios; o Eixo Defesa, integrado pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, e o Eixo Inteligência, integrado pela Agência Brasileira de Inteligência e pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O governo federal investiu cerca de 1,17 bilhão de reais em equipamentos e capacitação das forças de segurança, que reuniram aproximadamente 180 mil homens, dentre os quais, 100 mil policiais, 60 mil militares, 20 mil profissionais da segurança privada.

Coube às Forças Armadas a atribuição de defesa do espaço aéreo e marítimo, de fronteiras, guardas das infraestruturas críticas, defesa em ataques com armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (QBRN) e ações de contraterrorismo. Em cada Estado com cidade-sede da Copa havia uma força de contingência do Exército, em média com 3 mil homens, de prontidão para restabelecer a ordem sob comando de general, que atuaria caso o governador do respectivo Estado solicitasse à Presidência da República. Dessa forma, o tema da policialização das FA merecerá dos pesquisadores mais atenção e pesquisa nos próximos anos (PORTAL DA COPA, 2014a, 2014b; SESGE, 2014; CASTRO, 2014).

Outros indicadores podem ser somados melhor problematização desta imbricação entre segurança nacional e segurança pública, como a consolidação da Força Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2007, Lei 11.473), na forma de convênio cooperativo entre a União e os Estados e o Distrito Federal (DF) para “executar atividades e serviços imprescindíveis

à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, com policiais civis e militares dos Estados e do DF, com atuação em conflitos em áreas urbanas vulneráveis como favelas e até em grandes eventos, além da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, com a participação de policiais civis, policiais militares e das Forças Armadas. Em 2012, o Exército foi utilizado na ocupação dos Morros do Alemão e da Penha.

No caso da ocupação do Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, iniciada em abril de 2014, com a participação de policiais militares e civis e militares do Exército e da Marinha, a participação das FA deverá se estender até abril de 2015, totalizando um ano de duração, o que contraria o decreto 3.897 de 2001 que previa ser o emprego das FA apenas episódico, com a menor duração possível. Como forma de contornar a legislação, o governo federal renovou por três vezes o instrumento de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). A ocupação se estendeu por 16 comunidades que compõem o Complexo de Favelas da Maré, no Rio de Janeiro, de cerca de 130 mil habitantes, com mais de 2 mil homens apenas das FA. A GLO assegura aos militares das FA o poder de efetuar prisões em flagrante, patrulhamentos e vistorias. Poder que teria sido extrapolado, pois moradores e representantes de associações de moradores denunciaram invasões de domicílios sem mandato judicial, humilhações nas abordagens, agressões feitas por militares e policiais militares (UPPRJ, 2014; PORTAL BRASIL, 2015; CAVALCANTI, 2014; VALDEVINO; ANTUNES, 2014).

A opção pela GLO deveria ocorrer, de forma excepcional e breve, ao se esgotarem todas as outras formas possíveis de manutenção da ordem pública, como o uso das forças policiais estaduais, a mobilização da Força Nacional de Segurança Pública, e não ser a GLO o recurso preferencial e de impacto midiático para os governadores, como ocorreu, em 2014, na Bahia, em conflitos de demarcação de terras indígenas, em 2014, em Pernambuco, durante greve da PM, também em 2014, e no Rio de Janeiro, de 2012 a 2015 (G1, 2014; GOMIDE, 2012; MILANEZ, 2014, PORTAL BRASIL, 2015). Ou seja, as imbricações entre segurança nacional e segurança pública, bem como o recrudescimento da militarização, indica claramente uma demanda por “militarização do campo social” (FLEURY, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Polícia e segurança pública são temas e conceitos muito vastos. Temos a tendência a conceber estas questões de forma restritiva pela via do combate ao crime e do direito penal-punição e não num senso mais amplo de gestão e governança públicas. Nos anos 1990, houve um renovado ânimo para discutir polícia no Brasil a partir da proposta de unificação das duas polícias estaduais (estranhamente estas discussões nunca colocam a Polícia Federal na equação). Mas o debate chegou a um *dead-end*. Talvez hoje seja o caso de retomá-lo a partir de uma análise mais ampla sobre os benefícios da desmilitarização da segurança. As festejadas experiências cariocas das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), por exemplo, são importantes iniciativas de pacificação dos espaços sociais urbanos na medida em que introduzem a chave do policiamento de proximidade e permanente nas comunidades antes dominadas pelos traficantes e pelas milícias. Mas elas ainda estão fortemente atreladas ao modelo militar da ocupação territorial e os policiais estão sempre esperando o momento em que a ordem de cima venha para a sua desmobilização.

Além de o militarismo considerar a segurança como um problema de Estado e defesa da soberania, ele reforça a idéia equívoca de que a segurança deve ser dimensão meramente policial, unidimensional de combate aos criminosos de rua, e não um problema que necessita de estratégias amplas e versáteis de políticas públicas. O problema hoje no Brasil é que não há um modelo de estrutura policial a ser seguido. A unificação e a desmilitarização ainda não cativaram a opinião pública e não são consensuais entre os especialistas em relação aos seus efeitos imediatos. O limite ainda é que a estrutura policial no país está constitucionalizada e qualquer mudança envolve movimentações de grande porte e não garante o resultado final. Por isto muitos pesquisadores estão pensando mais em mudar sutilmente a instituição por dentro e não sua doutrina de segurança nacional, incluindo direitos humanos e disciplinas policiais e de ciências humanas na formação do policial militar, aumentando a exigência de escolarização dos policiais e introduzir novas ideias sobre segurança no debate nacional. Em síntese, o Brasil pode escolher vários caminhos para mudar a segurança pública e a desmilitarização pode ser um passo na direção de sociedade mais justa e de justiça mais adequada às demandas sociais por cidadania, inclusão e respeito.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, S. L. C. Segurança pública e as operações de construção da paz pós-conflitos armados. *Estudos de Sociologia*, v. 17, n. 33, p. 429-445, 2012.
- BATTIBUGLI, T. *Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)*. 2006. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- _____. A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 2, n. 3, jan/mar, 2009.
- BAYLEY, D. *Padrões de policiamento*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. *Lei Complementar 97 de 09 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto 3.897 de 24 de Agosto de 2001*. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm>. Acesso em 10 jul. 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. *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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. *Lei 11.473 de 10 de maio de 2007*. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRITO, D. C.; BARP, W. J. (Org.). *Violência e controle social: reflexões sobre políticas de segurança pública*. Belém: NUMA/UFPA, 2005.
- CASTRO, V. Segurança da copa tem 80 mil homens e elite do exército para emergência. *UOL Copa*, 10 jun. 2014. Disponível em: <<https://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2014/06/10/seguranca-da-copa-tem-80-mil-homens-e-elite-do-exercito-para-emergencia.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

CAVALCANTI, H.. Aumento no número de pedidos de tropas do Exército por estados provoca críticas. *Rede Brasil Atual* 25 mai 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/05/aumento-no-numero-de-pedidos-de-tropas-do-exercito-nos-estados-provoca-criticas-5664.html>>. Acesso em 11 de jan. 2015.

CORREIO BRAZILIENSE, 21 de jun. 2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/06/21/interna_cidadesdf,372629/apos-quebra-quebra-policia-federal-faz-levantamento-de-danos-na-esplanada.shtml>. Acesso em: 05 dez. 2015.

CRISTINO, F. R. Segurança pública e democracia: um novo paradigma. *Âmbito Jurídico*: Penal, Rio Grande, ano 11, n. 57, set. 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5157&revista_caderno=3> . Acesso em: 10 jul. 2014

DIEU, F. *Gendarmerie et modernité*. Paris: Montchrestien, 1993.

FLEURY, S. Militarização do social como estratégia de integração. o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, no 30, p. 194-222, mai./ago. 2012.

FONTOURA, N. O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R.I. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Vinte Anos de Constituição Federal, Brasília: IPEA, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009.

FONTOURA, P. R. C. T. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília, DF: MRE; Instituto Rio Branco; FUNAG, 2005.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). Relatório de pesquisa apresentado a Fapesp, jul. 2009.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
_____. *Em defesa da sociedade*: Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GODOY, R. Mais de 23 mil militares vão para as ruas na Copa das Confederações. *O Estado de S. Paulo*, 14 de jun. 2013. Esporte. Disponível em: <<http://esportes.estadao.com.br/noticias/geral,mais-de-23-mil-militares-vaio-para-as-ruas-na-copa-das-confederacoes,1042154>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

GOMIDE, R. Exército treina para Garantia da Lei e da Ordem e guerra no meio do povo. IG, Rio de Janeiro, 27 de ago. 2012. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2012-08-27/exercito-treina-para-garantia-da-lei-e-da-ordem-e-guerra-no-meio-do-povo.html>>. Acesso em: 10 jan. 2015

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. Edição especial nº 13, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.
- LIMA, J. M. M. *Democracia e accountability: violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar no Estado de São Paulo*. 2011. 159f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.
- LIMA, R. K. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MARIANO, B.; FREITAS, I. (Org.). *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: governo do estado do Rio Grande do Sul, 2002.
- MILANEZ, F. Dilma decreta “Estado de Exceção” e envia Exército para conflito no sul da Bahia. *Carta Capital*, 19 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-milanez/dilma-decreta-estado-de-excecao-e-envia-exercito-para-conflito-no-sul-da-bahia-6583.html>> . Acesso em 10 de jan. 2015.
- MILITARES que farão a segurança do Papa já são quase 10 mil. *Folha de S. Paulo*, 09 jul. 2013. Poder. Disponível em: <<http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/poder/118032-militares-que-farao-seguranca-do-papa-ja-sao-quase-10-mil.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem* . 2.ed. Brasília, 2014. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em 10 jan. 2015.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos - SESGE. *História*. 2014. Disponível em: <http://sesge.mj.gov.br/?page_id=2267>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. O que é o Pronasci.2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>>. Acesso em: 23 de abr. de 2012.
- MINISTÉRIOS são alvos de vandalismos e ataques em Brasília. *Folha de S. Paulo*, 21 jun. 2013. Cotidiano. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/06/21/15/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- NOBREGA JR., J. M. P. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Revista Sociologia e Política*. v. 18, n. 35, p. 119-130, 2010.
- PINHEIRO, P. S. Autoritarismo e transição. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, n. 9, p. 45-56, 1991.
- PORTAL BRASIL. Forças Armadas preparam desocupação do Complexo da Maré para 1º de abril. 08 de jan. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/01/forcas-armadas-preparam-desocupacao-do-complexo-da-mare-para-1-de-abril>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

- PORTAL DA COPA. Segurança pública na Copa do Mundo já colhe resultados. 2014a. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/seguranca-publica-na-copa-do-mundo-ja-colhe-resultados>>. 2014a. Acesso em: 10 jul. 2014.
- _____. Em Brasília, Exército simula operações extremas que podem ocorrer na Copa. 2014b. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/em-brasilia-exercito-simula-operacoes-extremas-que-podem-ocorrer-na-copa>>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- REDE GLOBO DE TELEVISÃO. G1 de Pernambuco. Militares podem ficar nas ruas do Recife até o dia 29 de maio. 16 de mai. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2014/05/militares-podem-ficar-nas-ruas-do-recife-ate-o-dia-29-de-maio.html>>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- REINER, R. *The politics of the police*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- ROSEMBERG, A. *De chumbo e festim: uma história da polícia paulista no final do Império*. São Paulo: Edusp, 2010.
- SANTOS, D. A militarização da justiça e a defesa da democracia. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 1, p. 123-140, 2011.
- SANTOS, M. H. C. A nova missão das Forças Armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 115-129, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100007>. Acesso em: 09 jan. 2015.
- SENADO FEDERAL. Projetos e matérias legislativas, 2014 Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114516>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- SENTO-SÉ, J. T. (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SILVA, L. A. M. (Org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FAPERJ; Nova Fronteira, 2008.
- SOARES, L. E. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, L. A. F. S. *Lei, cotidiano e cidade*. Polícia Civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889-1930). São Paulo: Ibccrim, 2009.
- SOUZA NETO, C. P. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Atualidades Jurídicas: Revista Eletrônica da OAB*, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- UPPRJ -UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA DO RIO DE JANEIRO. Forças Armadas ocupam o Complexo da Maré. 05 de abr. 2014. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/forcas-armadas-ocupam-o-complexo-da-mare/PPP>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

VALDEVINO, D.; ANTUNES, T. Moradores do Complexo da Maré relatam supostas torturas de militares. *O Dia*, 05 nov. 2014. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-11-05/moradores-do-complexo-da-mare-relatam-supostas-torturas-de-militares.html> Acesso em 11 de jan. 2015.

WADDINGTON, P. A. J. *Policing Citizens: Authority and Rights*. Londres: UCL Press, 1999.

ZAVERUCHA, J. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas. In: LIMA, R. K. et al. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. V 2. p. 11-50.