

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: JUSTIÇA DE  
TRANSIÇÃO E OS RESQUÍCIOS DA DITADURA MILITAR**

**JOSÉ VINÍCIUS DE MELO MONTEIRO**

**CARUARU**

**2019**

**JOSÉ VINÍCIUS DE MELO MONTEIRO**

**A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: JUSTIÇA DE  
TRANSIÇÃO E OS RESQUÍCIOS DA DITADURA MILITAR**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao  
Centro Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/  
UNITA, como requisito final para obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Msc. Darci de Farias Cintra Filho

**CARUARU**

**2019**

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo abordar a militarização da Segurança Pública no Brasil, como ocorreu o processo de justiça de transição em relação ao aparato de segurança do Estado e o que se manteve após a ditadura civil-militar (1964-1985) no que tange à polícia. Para isso é necessário explicar o conceito de justiça de transição e seus principais elementos – memória; verdade; justiça; reparação; reformas institucionais. Também buscar contextualizar a redemocratização, inclusive passando pela aprovação da Lei 6. 683/79 (Lei da Anistia), a abertura política, a eleição de Tancredo Neves e a promulgação da Carta de 1988. Como se sabe, esse processo de transição no Brasil foi negociada pelos próprios militares, e manteve a Polícia Militar como força auxiliar do Exército, com isso o presente tem o escopo de analisar o modelo de Segurança Pública com o fim do regime e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, cuja previsão se encontra no art. 144 da Carta Magna. O presente artigo está fundamentado em pesquisa teórica analisando literatura ligada à justiça de transição, Direito Constitucional, Ciência Política e História, bem como a Legislação e documentos da Assembleia Nacional Constituinte.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Justiça de transição. Ditadura civil-militar. Polícia Militar. Constituição Federal de 1988.

## **ABSTRACT**

This work aims to address the militarization of Public Security in Brazil, as happened the transitional justice process in relation to the state security apparatus and what was maintained after the civil-military dictatorship (1964-1985) regarding the police. For this it is necessary to explain the concept of transitional justice and its main elements - memory; truth; justice; Repair; institutional reforms. It also seeks to contextualize redemocratization, including passing through the approval of Law 683/79 (Amnesty Law), the political opening, the election of Tancredo Neves and the promulgation of the Charter of 1988. As we know, this transition process in Brazil was negotiated by the military itself, and maintained the Military Police as an auxiliary force of the Army, with this the scope of analysis of the Public Security model with the end of the regime and after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, whose forecast is in art. 144 of the Constitution. This article is based on theoretical research analyzing literature related to transitional justice, Constitutional Law, Political Science and History, as well as Legislation and documents of the National Constituent Assembly.

**Keywords:** Public Security. Transitional justice. Civil-military dictatorship. Military Police. Federal Constitution of 1988.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	5
1. CONCEITO DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO .....	6
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL .....	7
3. MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM A REDEMOCRATIZAÇÃO .....	12
4. A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	15
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	22
REFERÊNCIAS .....	23

## INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo geral analisar o modelo de Segurança Pública no Brasil, tal como problematizar acerca de sua militarização após a redemocratização do Brasil, uma vez que não ocorreram as devidas reformas nos órgãos estatais na sua atual democracia.

Essa pesquisa defende que a transição democrática no Brasil foi proposta pelos próprios militares, ocorrendo, apesar das lutas da oposição durante muitos anos (sobretudo nos “anos de chumbo”), num jogo político, o que contribuiu para que tivéssemos uma justiça de transição inadequada em diversos pontos, inclusive nas reformas do Estado.

Necessário lembrar, que só em 2017, segundo dados do ISP (Instituto de Segurança Pública), no Rio de Janeiro, 1.035 pessoas foram mortas por mãos policiais.

Não obstante, aponta o Anuário Brasileiro de Segurança Pública que, de 2015 para 2016, houve um aumento de 17% nas mortes dos policiais, sejam em confronto ou fora do serviço. Ou seja, foram 437 agentes assassinados.

Para chegar a tal hipótese será discutido a segurança à luz da justiça de transição, as ações policiais nos morros e analisar a Constituição Federal em relação ao tema proposto.

O diagnóstico inicial apontou que a segurança pública na transição democrática, apesar da Constituição de 1988 ter a colocado como um direito social, não sofreu mudanças imediatas, atuando a polícia como órgão controlador de uma minoria excluída, seguindo assim uma ideologia de controle social.

Assim o trabalho se divide entre o conceito de justiça de transição e seus elementos que consolidam o sistema democrático e põe fim ao governo autoritário; a contextualização da redemocratização brasileira; o modelo militarizado da Segurança Pública e a não reformulação das instituições estatais; e, por fim, a militarização da Segurança Pública e a Constituição Federal de 1988, analisando as intervenções nas favelas e não reforma do aparato de segurança do Estado pela Carta Magna.

## 1. CONCEITO DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

O autoritarismo deixou marcas profundas nos principais países da América do Sul. Argentina, Brasil, Chile e Uruguai vivenciaram governos que deixaram um legado de violações aos direitos humanos, torturas, mortes, desaparecimentos, banimentos etc. Com o fim dessas ditaduras, medidas precisaram ser tomadas para que um governo democrático seja devidamente consolidado. Assim, surge a justiça de transição.

A justiça de transição faz parte do processo de mudanças políticas nos países que viveram sob regimes ditatoriais e passam para o sistema democrático, dando respostas legais para confrontar os abusos dos governos repressivos que estiveram no poder anteriormente (QUINALHA, 2013).

Seus passos iniciaram-se após os terríveis conflitos da Segunda Guerra Mundial. O Julgamento de Nuremberg é um marco de sua atividade frente às atrocidades cometidas por agentes do Estado alemão durante esse período - crimes contra a paz, de guerra e contra a humanidade. No pós-guerra tribunais internacionais foram criados para julgar nazistas e outros funcionários do escalão do Eixo.

Na América do Sul, Chile, Brasil e Argentina foram, os processos de transição, diretamente influenciados pela forma de repressão dos governos. Brasil e Argentina tiveram, respectivamente, ditaduras repressivas de modo judicial (ou seja, se apoiando na legalidade) e extrajudicial (na clandestinidade), já o Chile ficou entre os dois lados em diferentes momentos do seu período autocrático (PEREIRA, 2010).

Embora seja a Argentina o maior exemplo de avanço de justiça de transição no continente, com mais 229 perpetradores condenados e 1.500 processados, Brasil e Chile são retratos de transições controladas pelo militares.

Vale lembrar que essas mudanças não implicam apenas nos procedimentos democráticos, como as eleições e o direito ao voto, ou que os agentes estatais responsáveis por diversas violações sejam julgados (embora também façam parte do processo). Para que se possa entender melhor sobre justiça de transição tem que saber quais os seus principais objetivos, que podem ser sintetizados em: verdade, memória, justiça, reformas institucionais e reparação de danos.

A verdade para estabelecer registros de abusos aos direitos humanos: o Estado tem obrigação de fornecer a população acesso às informações irrestritas dos

fatos (exemplo, Comissão Nacional da Verdade). A memória deve ser através de políticas públicas como homenagens às vítimas perseguidas – enaltecendo a resistências destas -, também explicitar para o povo como funcionava o regime repressivo (e seus métodos criminosos) e a construção de memoriais, com o intuito de que as gerações futuras não repitam os erros. A justiça é caracterizada pela responsabilização dos agentes que violaram os direitos humanos, punindo-os penal, civil ou administrativamente (QUINALHA, 2013).

O objetivo da justiça transicional implica em processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, fornecer reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação. O que foi mencionado anteriormente exige um conjunto inclusivo de estratégias formuladas para enfrentar o passado assim como para olhar o futuro a fim de evitar o reaparecimento do conflito e das violações. Considerando que, com frequência, as estratégias da justiça transicional são arquitetadas em contextos nos quais a paz é frágil ou os perpetradores conservam um poder real, deve-se equilibrar cuidadosamente as exigências da justiça e a realidade do que pode ser efetuado a curto, médio e longo prazo (ZYL, 2011, p. 47).

Ademais, é necessária uma série de tarefas como investigar, processar, apurar as responsabilidades, sobretudo dos agentes públicos, além de puni-los juridicamente assegurando que os violadores não estejam novamente em cargos públicos. O Estado tem que criar novas instituições que assegurem que os tipos de abusos tratados não se repitam, por isso a necessidade de se fazer reformas institucionais.

Outra obrigação estatal é a reparação de danos, de maneira que sejam reconhecidos o seu valor e sua dignidade, uma vez violada; por fim, a compensação financeira, certamente, é uma forma de reparação, mas não deve ser a única: inclui-se os gestos não moratórios, assumindo os agentes todos os danos que causaram e um pedido de desculpas em nome da sociedade (QUINALHA, 2013).

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL**

O Brasil viveu um período bastante turbulento na sua história durante o regime militar. A transição do autoritarismo para um governo democrático aconteceu de maneira negociada pelos próprios militares, diferentemente da Argentina, cujo processo aconteceu através de uma ruptura para a democracia. Sem ignorar os

diferentes contextos dos dois países, uma vez que na Argentina, além de uma oposição mais forte ao governo, havia um grau de cooperação menor entre militares e o Judiciário, o que influenciou para que a repressão argentina fosse mais extrajudicial, diferentemente da brasileira que usava os tribunais para legalizar sua perseguição aos opositores, este ato é chamado de legalidade autoritária pelo autor Anthony W. Pereira (2010).

Contudo, isso não significa que não houve luta pela democracia, ao contrário, muitos foram torturados, banidos, opositores ainda estão desaparecidos etc.

Com a função de aumentar o poder de controle do Chefe do Executivo, e manter submisso ao regime o Judiciário e o Legislativo, vários Atos Institucionais foram criados. Destaca-se que os militares mantiveram, em um período curto, a Constituição de 1946, para não radicalizar o processo de alteração do governo.

O primeiro Ato Institucional, denominado AI-1, impôs a eleição indireta para a Presidência da República, suspensão das garantias constitucionais pelo prazo de seis meses, cujos titulares foram submetidos a processos de investigação sumária, além de suspensão, pelo prazo de dez anos, das garantias políticas e cassação de mandatos legislativos (LOUREIRO, 2004).

Gradualmente, a ordem democrática de 1946 foi descaracterizada. Assim é criado, pouco tempo depois, o Ato Institucional Nº 2, que limitou a autonomia do Judiciário, esvaziou as competências constitucionais do Legislativo – centralizadas no Poder Executivo -, extinguiu os partidos políticos e fez surgir o bipartidarismo, dividindo o cenário político entre a Aliança Renovadora Nacional – ARENA – e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB (LOUREIRO, 2004).

Como dito acima, a repressão no Brasil era mais judicializada: os processos eram longos e havia, aparentemente, o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Inclusive o sistema processual, embora repressivo, pelo alto grau de cooperação entre militares e judiciário, dava a possibilidade do advogado de defesa, mediante recurso, manobra-lo (instrumento complicado de ser utilizado na Argentina e Chile). Desta forma, em muitos momentos, conseguia, o advogado, salvar seu cliente de uma condenação injusta (PEREIRA, 2010).

Mesmo com esse legalismo autoritário (PEREIRA, 2010), os supostos criminosos eram submetidos às mais diversas violações, principalmente torturas. O ponto alto das perseguições da ditadura militar veio logo em seguida, em 13 de

dezembro de 1968, já sob a égide da Constituição de 1967, com a edição do Ato Institucional nº 5.

Com o AI-5 o regime passou a atuar de maneira sistemática na repressão de movimentos que fizeram resistência, principalmente armada, com a suspensão da garantia do habeas corpus, generalização da tortura, banimentos ou exílio aos opositores, além de prisões ilegais, demissões arbitrárias etc.

[...] com a vedação da impetração de habeas corpus, que era o instrumento mais utilizado pelas vítimas dos atos arbitrários do regime militar, os perseguidos políticos ficaram completamente indefesos diante dos órgãos do aparelho estatal de repressão (LOUREIRO, 2004, pág. 12)

Cumprido ressaltar que durante o período mais repressivo da ditadura brasileira, principalmente com a vigência dos Atos Institucionais, várias pessoas foram presas, torturadas e julgadas pelo Judiciário. Mesmo que não fossem opositores declarados do regime, mas bastava uma opinião contrária, mesmo que inócua, para sentir na pele a arbitrariedade do Estado.

Diante desse contexto, após brutal perseguição e final dos “anos de chumbo”, a ditadura militar apresentava sinais de queda: abandono de alguns de seus apoiadores e o fracasso do milagre econômico, assim como assassinatos de presos políticos e a forte censura estatal (LOUREIRO, 2004). De maneira que inicia-se o processo de abertura política no governo de Ernesto Geisel em 1974.

A abertura política no Brasil pode ser compreendida como um processo gradual de composição de forças entre o governo militar, que aceitava efetivar algumas mudanças nas diretrizes do regime, para a composição de uma democracia tutelada, e a oposição que desejava uma completa e imediata transformação das estruturas autoritárias do país (LOUREIRO, 2004, p.15).

O governo Geisel iniciou o processo de abertura, e o tempo que esteve no poder fez notar os primeiros sinais de mudanças do regime. No ano de 1979, os Atos Institucionais do n. 2 a n. 5 foram revogados. Bem como a repressão policial sofreu importante queda, se flexibilizou a censura e também houve o retorno do pluripartidarismo.

Tendo em vista abertura política e a derrocada do governo, em meados da década de 1970, surgem movimentos em favor da anistia ampla, geral e irrestrita, cuja principal reivindicação da sociedade civil era de que fossem anistiados todos os prisioneiros atingidos por atos de exceção, ou seja aos perseguidos políticos, não

aos perseguidores. O que significava que para a população, esta exigia a anistia, esperava-se por liberdade e reparação como seu verdadeiro conceito (ABRÃO; TORELLY, 2013).

De um lado, o regime impôs à sociedade a anistia que lhe convinha: uma anistia *parcial e restrita*, que excluía os ditos “crimes de sangue”, mas que incluía dispositivos de sentido duplo que seriam posteriormente interpretados de forma ampliativa pelos tribunais militares responsáveis pela sua aplicação (ABRÃO; TORELLY, 2013, p. 114, grifo original).

Ao contrário do que clamava a sociedade, a Lei da Anistia (Lei 6. 683/79), aprovada no Congresso com uma votação apertada de 206 votos favoráveis e 201 contrários, cujo o texto imposto pela ARENA direcionava-se aos crimes políticos e os conexos cometidos pelos agentes estatais, possibilitou colocar entre os anistiados os militares responsáveis pelas seguidas violações na ditadura - uma anistia bilateral, entre opositores e governistas. A Anistia foi usada para esquecimento e impunidade, como condição para a redemocratização (ABRÃO; TORELLY, 2013).

Já o ano de 1982 ficou marcada pelas eleições diretas para governadores dos Estados. Nessa época, a fragilidade e o desgaste do governo se escancararam, com a conquista de 10 dos 22 Estados pela oposição, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ficaram com nove e um Estado respectivamente, e 12 pelo Partido Democrático Social (PDS), este fez a sustentação do governo, mas com políticos que passavam a imagem de independentes e com lideranças em todos esses partidos comprometidas com a mudança do regime (LOUREIRO, 2004).

Pois bem, embora o partido base da ditadura tenha conseguido vencer na maioria dos Estados, além da oposição ter alcançado um resultado expressivo, até por ser a primeira eleição direta após anos, os vencedores do PDS já não compactuavam com o governo. De maneira que, apesar de não ter sido escolha direta para presidente, as eleições para governadores teve papel importante para os pedidos das Diretas.

A Constituição vigente determinava que as eleições presidenciais fossem realizadas apenas por votação indireta, no Colégio Eleitoral. Com isso, aumentava-se o clamor pela escolha direta para presidente da república. O que gerou a mais forte mobilização da história do país, as Diretas Já (LOUREIRO, 2004).

Algumas emendas constitucionais foram apresentadas, para que pudessem alterar, obviamente, o texto Constitucional que somente permitia as eleições indiretas para o mais alto cargo do país.

Das emendas apresentadas, a do Deputado Dante de Oliveira, para eleições diretas em 1984, foi a que mais teve apoio no Congresso e nas ruas (LOUREIRO, 2004).

Entretanto, a ditadura demonstrou força e capacidade de articulação, e a proposta é rejeitada, no dia 25 de abril, pois não obteve o quórum necessário qualificado de dois terços para sua aprovação. Observa-se que 113 parlamentares se abstiveram na sessão (LOUREIRO, 2004). Resultado que gerou enorme sentimento de frustração e tristeza entre os brasileiros.

Após o resultado, teve início a campanha nos bastidores para eleição indireta no Colégio Eleitoral. A candidatura de Tancredo Neves é lançada. No partido governista, uma série de rupturas fruto de uma disputa interna demonstrada pelo desgaste da ditadura. José Sarney renuncia à presidência do PSD e forma chapa com o líder da oposição.

Tancredo consegue também apoio de parlamentares e governadores que apoiavam o governo.

Sendo assim, Tancredo Neves e seu vice, José Sarney, vencem a eleição. Contudo, o presidente eleito morre antes de tomar posse e o vice assume a Presidência da República.

No governo de José Sarney foi promulgada a nova Constituição em 5 de outubro de 1988, após longo processo de debates na assembleia constituinte. A promulgação da Carta Magna de 1988 encerrou o processo de transição do Brasil para um governo devidamente democrático (LOUREIRO, 2004).

Ainda assim não houve um processo de ruptura de fato, a própria eleição no Colégio Eleitoral não passou de um grande jogo político com a aliança entre o líder da oposição e o ex-líder do partido governista. Ademais, mesmo após 30 anos da promulgação da Constituição, que veda expressamente a prática da tortura, o Brasil não teve nenhum agente do Estado punido e suas instituições não sofreram as necessárias alterações com o processo de redemocratização (o que será falado em outro tópico deste trabalho), graças, principalmente, a Lei da Anistia, incompatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

### 3. MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA COM A REDEMOCRATIZAÇÃO

Já discutido em outro tópico, um dos pilares da justiça de transição, bem como a punição aos agentes do Estado, é a reforma de suas instituições. Além de criar novos mecanismos que consolide a democracia, alguns órgãos de repressão do governo teriam que ser extintos.

As reformas das instituições violadoras dos direitos humanos se faz necessária justamente para que essas violações perpetradas durante o governo autoritário não se repitam, além de torna-las responsáveis pelos seus atos e os de seus agentes perante a população.

Outro objetivo, é tornar nítida a separação das funções militares e civis: a polícia é responsável pela ordem interna, enquanto os militares encarregam-se dos problemas externos (JÚNIOR, 2010).

Vale lembrar, que na época do regime, mesmo no período de abertura política, utilizavam-se da violência e a vigilância, ambas de modo excessivo, mas não na mesma intensidade, semelhante quando vigorava o AI-5, de todo o aparato repressivo para garantir uma abertura gradual e segura.

Por isso, ressalta a perspectiva de justiça de transição na reforma segurança. Esse processo de transformação do setor de segurança faz com que a fonte de opressão e violação dos direitos humanos seja alterada para a proteção dos indivíduos e na defesa dos seus direitos, sendo uma importante característica para o reestabelecimento de instituições à luz da justiça de transição (CASTRO, 2016).

Desse modo, com a promulgação da Constituição de 1988, que marcou o final da transição democrática, havia a expectativa que o aparato de segurança do Estado passasse por esse processo de reforma a qual demanda para consolidar a justiça de transição - ou seja, após a redemocratização esperava-se a modificação da Segurança Pública, com a polícia não mais vinculada ao exército.

No entanto, a Segurança Pública não sofreu nenhuma mudança. As práticas policiais, com a democracia, não tiveram a devida influência do processo de transição, tendo em vista que após o fim da ditadura subsistiu toda uma cultura baseada na ideologia militar (CASTRO, 2016).

Destaca-se que no período da transição as Forças Armadas se encontravam atreladas aos interesses do regime e, que por isso, no contexto da Segurança Pública manteve-se a militarização das policias estaduais, bem como a estratégia de combate ao inimigo,

herdada da cultura militarista gestada ou fortalecida no período da ditadura militar, que tão bem se coaduna com o uso abusivo do monopólio da violência (CASTRO, 2016, p. 46).

Essa ideologia militar é completamente descompromissada com a garantia e as limitações do poder de polícia (CASTRO, 2016). Em geral a atuação por parte da polícia ostensiva é contra, sobretudo, aos moradores das periferias, encontrando uma vítima comum: jovens, negros, analfabetos ou semianalfabetos, estando ou não envolvidos no tráfico de drogas - basta apenas que o indivíduo cometa um delito para que seja considerado um inimigo, o que torna necessária (na ótica do militarismo) a sua eliminação o mais rápido possível, cujos métodos utilizados são as torturas e desaparecimentos.

O tenente-coronel Ricardo Augusto Nascimento de Mello Araújo, novo comandante das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA), na entrevista dada em 2017 para o site UOL, defendeu que policiais devem fazer abordagens diferentes em áreas nobres e nas periferias, segue abaixo o trecho:

"É uma outra realidade. São pessoas diferentes que transitam por lá. A forma dele (policial) abordar tem que ser diferente. Se ele for abordar uma pessoa (na periferia) da mesma forma que ele for abordar uma pessoa aqui nos Jardins, ele vai ter dificuldade", disse Mello Araújo.

A entrevista foi concedida ao site "UOL". Segundo o novo comandante da Rota, da mesma forma, um policial que atua na periferia também não poderia ter a mesma postura nos Jardins porque poderia ser "grosseiro com uma pessoa do Jardins que está ali, andando" (O GLOBO, 2017).

Deve ser levado em consideração que faz parte da militarização a proteção do Estado, juntamente com a classe dominante, a atuação da Segurança Pública, como força repressiva do Estado.

Assim, enfatiza CASTRO (2016), que, com essa ideologia, a Segurança Pública é associada ao uso da força e da violência para garantir a aplicação da lei e a ordem pública.

Nesse aspecto, a militarização da polícia é uma grande questão a ser superada pelo Estado no contexto da Segurança Pública com a redemocratização, após a transição política. Sob o domínio exclusivo das forças militares e policiais, a Segurança Pública mantém a ideologia militar associada ao uso da força e da violência para salvaguardar a ordem pública (CASTRO, 2014, p. 47).

Mesmo com o nascimento de um governo democrático, na especificidade brasileira, observa-se que a Segurança Pública não passou por um processo de mudanças, sobretudo na sua forma de atuação.

Nesse sentido, a Segurança Pública é um arcabouço fortemente militarizado e marcado por atuação importante das Forças Armadas (CASTRO, 2016). Se esperava que com a redemocratização passasse a ser associada aos princípios democráticos e a promoção dos Direitos Humanos, o que na prática não ocorreu.

O aumento dos padrões de violência e o sentimento de insegurança prejudicam o processo de transição de países, que necessitam da consolidação de suas democracias, após anos de ditaduras cívico-militares. Obviamente o Brasil está incluído nesse grupo.

Como já evidenciado as reformas das instituições estão inseridas nas finalidades da justiça de transição, assim explica SILVA (2012):

Tal iniciativa tem por objeto tornar as instituições mais responsáveis por seus atos e os de seus agentes perante a população, modificando a posição vista pelo senso comum, passando de agressores para protetores do Estado Democrático de Direito, em consolidação. Reformar as instituições que promoveram ou promovem práticas abusivas para que eles sejam responsáveis e confiáveis para a população transformar não apenas a condição dessas instituições, mas também os indivíduos que passam de vítimas da opressão para a condição de respeitabilidade de seus direitos pelo próprio Estado (SILVA, 2012, p. 107).

Os governos autoritários deixaram um legado de reprodução permanente de violência, cuja Segurança Pública trabalha em defesa do Estado, reprimindo a população nas áreas mais paupérrimas - o que será comentado no tópico seguinte sobre Segurança Pública e a Constituição de 1988.

Desse modo, o que se esperava com o processo de transição democrática no Brasil era de que surgisse uma polícia com uma nova concepção, mais democrática e que tivesse o empoderamento dos cidadãos. Ou seja, que as instituições de segurança respondesse as necessidades do povo, tratando a população de forma justa (SILVA, 2012).

A partir dessa recente e viva história latino-americana, pode-se perceber que boa parte das instituições que dá sustentação ao sistema de justiça e polícia, na maioria dos Estados, em especial no Brasil, não passou por transformações e reformas eficazes, o que caracteriza uma transição para a democracia ainda muito lenta e formalística (SILVA, 2012, p. 105).

Entretanto, o que ocorre na prática é que a Segurança Pública no Brasil não sofreu influências das dimensões da justiça de transição (CASTRO, 2016): além de não ter passado pelas devidas reformas institucionais, a memória, verdade e justiça também não foram levados em consideração, haja vista que tivemos uma redemocratização negociada pelos militares a frente dessa “mudança” de sistema de governo autoritário para o democrático-liberal que prevaleceu a impunidade muito em função da Lei da Anistia.

#### **4. A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O processo de redemocratização do Brasil, através da abertura política teve com resultado a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, que colocava o sistema de governo do Brasil em outro patamar, fortalecendo a liberdade de expressão e a possibilidade de participação popular – não por acaso é chamada de “Constituição cidadã”.

Na Constituição Federal de 1988, as cláusulas relacionadas às Forças Armadas, policiais militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral, permaneceram praticamente idênticas à Constituição autoritária de 1967- 1969. As Forças Armadas tiveram um papel de grande importância na manutenção de suas prerrogativas, pois nomearam 13 oficiais superiores que fizeram lobby pelos seus interesses no período de redação daquela carta de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições, presidida pelo então Senador Jarbas Passarinho – o mesmo que participou do Ato Institucional 5 (AI-5), em 1968, que fechou o Congresso Nacional – ficou encarregada dos capítulos ligados às Forças Armadas e à Segurança Pública (JUNIOR, 2010, p. 120).

Os debates intensos durante Assembleia Nacional Constituinte (1987 – 1988), mostraram as reivindicações dos constituintes pelas reformas institucionais. Em relação à Segurança Pública o Constituinte Celso Dourado, defendeu a junção das polícias civil e militar, aquela fazendo tanto a função ostensiva quanto investigativa. Bem como, uma nova concepção de segurança, com uma polícia que preserve os direitos humanos e a democracia: “está na hora, da democratização da nossa sociedade. Este é um setor muito importante e sensível. Aliás, chegou o momento de democratizarmos e humanizarmos nossas polícias” (SENADO, p. 716).

Criticou também a influência das Forças Armadas na Segurança Pública afirmando que as Polícias Civil e Militar passaram a ficar numa dependência direta do Exército (SENADO, p. 716). De modo que o constituinte Celso Dourado apresentou a Emenda nº ES-25614 e deu seu encaminhamento a favor da proposta:

[...] Não acredito em segurança imposta, por mais armamento que possua, por mais recursos técnicos que possua, se ela não é preparada, conscientizada à solidariedade, à comunidade, ao serviço à comunidade [...] Propomos que, ao invés desta divisão entre Polícia Civil e Polícia Militar, que seja dado um primeiro passo, não para uma substituir a outra, mas para que haja diálogo, entendimento; e que as duas assumam a responsabilidade do papel primordial, do papel absolutamente essencial ao bem estar da comunidade no combate à violência, na repressão ao crime; e que não haja razões para as acusações mútuas de que a Polícia Civil é aquela que está intimamente ligada ao crime, à droga, ao mau comportamento; e a Polícia Militar numa posição de mais distinção, de mais consideração e até de mais apoio, tendo, segundo os decretos-leis autoritários, a sua ligação intimamente presa ao próprio Exército, comandada a inspetoria sob as ordens de um general, e que o posto mais alto da hierarquia da Polícia Militar é o posto de coronel; se ele tem um general como seu superior, sem dúvida alguma, a sua dependência é total e absoluta. (SENADO, p. 29).

Entretanto, a proposta encontrou resistência no ANC. Após o discurso de Celso Dourado, o constituinte Nelson Jobim deu seu encaminhamento contrário à proposta de junção da polícia civil e militar e disse:

É necessário que tenhamos e venhamos a manter essa tradição brasileira, que tem funcionado no sentido de estabelecer a distinção fundamental entre a polícia judiciária, de um lado, e a polícia com função ostensiva de outro, reservando às clássicas polícias militares a função do policiamento ostensivo e reservando à polícia civil a função da apuração da infração penal, como órgão auxiliar do Poder Judiciário. A tentativa feita e trazida, lucidamente, pela Emenda do Constituinte Celso Dourado procura concentrar estas duas atividades no que S. Ex.<sup>a</sup> denomina polícias estaduais. Não há previsão nenhuma sobre a destinação das polícias militares na emenda, daí porque, pela tradição brasileira da existência da dupla atividade, que tem mostrado um razoável funcionamento, dependendo de algumas correções, encaminho contrariamente à emenda, no sentido de que seja mantido o texto, para que possamos, oportunamente, vir a suprimir alguns dados do § 2º e alguns dados do § 3º do art. 162, de tal forma a estabelecer nitidamente a preponderância do policiamento ostensivo à polícia militar e a apuração das infrações penais à polícia civil (SENADO, p. 30).

Assim, fica claro que os constituintes se dividiram sobre as reformas institucionais, durante a transição democrática, especialmente sobre a Segurança

Pública. Desse modo, depois de 20 meses de trabalho na Assembleia Constituinte, a Constituição Federal foi promulgada em 20 de outubro de 1988.

A nova Constituição encerrou o longo processo de transição democrática após anos de autoritarismo, sendo o marco da redemocratização no Brasil. A promulgação da Carta Magna era o resultado de um clamor social pelo fim do governo ditatorial e o respeito às garantias individuais e aos direitos humanos.

Silva Maria da Silveira Loureiro (2004) destacou o tratamento dado pela Constituição ao cidadão frente ao Estado e as garantias da Carta de 1988:

Nesse sentido, assinala-se que a Carta de 1988 – a constituição possível – pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro, priorizou, formal e materialmente, a posição do ser humano em relação ao Estado. De um lado, as normas constitucionais sobre a matéria desdobradas no extenso rol dos direitos e garantias individuais, sociais, econômicos e culturais (...) De outro lado, a prevalência dos valores humanitários foi consagrada como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º, III), regendo, inclusive, sua política de relações internacionais (art. 4º, II) (LOUREIRO, 2004, p. 62).

No que se refere a Segurança Pública, a Constituição de 1988 teve uma inovação, o reconhecimento como um direito social e um dever de todos para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas (CASTRO, 2016). Pois, vale lembrar, antes da redemocratização, se encontrava no título relativo às Forças armadas.

O tema sobre Segurança Pública passou a ser tratada de forma específica no artigo 144, da Carta Magna, ao afirmar:

Art. 144. 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, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988)

Walber de Moura Agra (2018) tratou das responsabilidades pela Segurança Pública nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal):

A segurança pública do país está escalonada nas três esferas de governo. Na órbita federal, há a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal, todas organizadas de forma permanente; na esfera estadual, temos a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros; e, em âmbito municipal, há a guarda municipal e os agentes de trânsito, cujas carreiras foram compreendidas nas atividades de segurança pública pela EC nº 82/2014 (AGRA, 2018, p. 776).

Esse artigo encontra-se no Título V da Constituição de 1988, que trata da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas, bem como os temas Estado de Defesa, Estado de Sítio e Forças Armadas, fazendo compreender a Segurança Pública a partir do Estado de Exceção e da militarização (CASTRO, 2016).

Durante o período ditatorial em nosso país (1964-1985) as Polícias Militares (PMs) atuaram ao lado das Forças Armadas promovendo um tipo de controle social baseado na violência contra posicionamentos contrários à “Doutrina de Segurança Nacional”. Uma das estratégias dessa doutrina ora em curso era a difusão do discurso ideológico de combate ao “comunismo” e aos subversivos políticos em nome de uma democracia autoritária. Mesmo com essa herança autoritária, as PMs permaneceram constitucionalmente como Forças Auxiliares do Exército na Carta Magna de 1988 (FRANÇA, 2017, p. 40).

As Polícias Militares e o Corpo de Bombeiros foram mantidas como forças auxiliares e reservas do Exército, vinculados às Forças Armadas através da legislação do Exército, do Regimento Disciplinar Militar e do Código Penal Militar e das jurisdição dos Tribunais Militares (CASTRO, 2014). O que retrata a forte influência das Forças Armadas na Segurança Pública, propagando a ideologia militar da qual já foi falada neste trabalho.

Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988, e com o viés democrático que a cerca, até pelas características da transição política, se manteve a militarização da polícia como aparelho controlador em defesa do Estado - ou seja, segue os traços da Carta anterior com a manutenção do aparato estatal de controle social.

Durante a ditadura militar a Polícia Militar atuou juntamente com as Forças Armadas no combate aos “subversivos”. Ao adentrar o período democrático passou

a atuar nas ruas contra as “classes perigosas” (negros, pobres, traficantes ou não, analfabetos, moradores das periferias que já convivem com a violência do tráfico e da polícia, etc.) promovendo um tipo de controle social baseado na violência típica do período autocrático quando se punia por posicionamentos contrários que supostamente violavam a “Doutrina de Segurança Nacional” (FRANÇA, 2017).

As seguidas intervenções nas favelas do Rio de Janeiro intensificaram a reprodução do militarismo para a manutenção do ordem pública, cuja justificativa era o combate as drogas e a democratização dos morros, o que “libertaria” a população dos traficantes.

O que se esperava, com a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e o Exército, era que as favelas se libertassem da tirania dos traficantes e passassem a ser um espaço democrático, de pluralismo de ideias, participação popular e segurança reforçada para a população. Entretanto, na prática foi bem diferente, observa-se é que se manteve a lógica do período ditatorial de controle social com práticas violentas sobretudo em áreas paupérrimas. A repressão do tráfico acabou trocada pela repressão policial.

Vale destacar o Decreto 3.897/2001, que autoriza o uso das Forças Armadas como polícia ostensiva sempre que se esgotar as atribuições previstas no art. 144 da Constituição Federal sobre da Segurança Pública para preservação da ordem e da incolumidade das pessoas, cuja previsão se encontra do art. 3º deste Decreto:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (BRASIL, 2001)

Aponta CASTRO (2016) que a previsão legal do uso das Forças Armadas nas questões internas, inclusive quando esgotam-se as possibilidades das policias, descreve todo um aparato institucional no uso cotidiano do Exército para preservação da Ordem Pública. Exemplo disso é a “pacificação” das favelas com o

uso das UPP's nas ocupações da Vila Cruzeiro e do Morro do Alemão e as narrativas institucionais para justificar essas medidas:

“As forças [federais] que fazem hoje o trabalho solicitado por nós fazem um trabalho de contenção. Outra coisa é o trabalho de patrulhamento. Por força do efetivo que precisamos para isso, nós teremos nesse processo de transição, até a chegada da nossa UPP, no final do primeiro semestre, um efetivo do Ministério da Defesa. Em torno de dois mil homens”, afirmou. Sergio Cabral, elogiou a parceria entre forças policiais estaduais e federais na ocupação da Vila Cruzeiro e do Morro do Alemão. Segundo ele, a atuação da Polícia Federal e das Forças Armadas deverá ser solicitada em outras operações de combate ao tráfico no estado.

“Esse modelo que estamos implementando é um modelo que existe há dois anos. É um modelo que as Unidades de Polícia Pacificadora se mantêm. Agora, com essa novidade nesse momento complexo do [Morro do] Alemão e Vila Cruzeiro, para outras comunidades que sejam igualmente complexas, o que a gente percebe, o que sente, é essa parceria, essa camaradagem, essa aliança para o bem.” (G1, 2010).

Igualmente com o complexo da Maré e em outras favelas do Rio de Janeiro:

Tropas das Forças Armadas ocuparam, na manhã deste sábado, pontos estratégicos do **Complexo da Maré**, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Os primeiros veículos blindados carregando os **2.500 agentes** do Exército e da Marinha que participam da operação entraram no conjunto de quinze favelas por volta das 5h. As Forças Armadas vão substituir os policiais militares do Batalhão de Choque e do Batalhão de Operações Especiais (Bope), que ocuparam o complexo no **último domingo**. As Forças Armadas devem permanecer na região até 31 de julho, segundo previsto no decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) assinado pela presidente Dilma Rousseff – a partir de uma solicitação do ex-governador Sérgio Cabral. Serão 2.050 homens da Brigada de Infantaria Paraquedista do Exército e 450 fuzileiros navais da Marinha. Eles darão apoio à ação 200 policiais militares do Rio, totalizando 2.700 homens na ocupação, batizada de “Operação São Francisco”. O número de militares envolvidos na operação na Maré é 40% maior do que o utilizado na Força de Pacificação dos complexos do Alemão e da Penha, entre 2010 e 2012. Naquela ocasião, a tropa tinha cerca de 1.800 militares (apenas do Exército). “A Maré tem área e população maiores que os complexos do Alemão e da Penha. Além disso, atuam na Maré três organizações criminosas”, explicou o general de Brigada Ronaldo Lundgren, chefe do Centro de Operações do Comando Militar do Leste (CML). O conjunto de favelas, onde vivem cerca de 130 mil pessoas, está sendo preparado para receber a 39ª Unidade de Polícia Pacificadora – UPP (VEJA, 2014).

Mesmo com as seguidas ocupações nas favelas e com o forte aparato estatal presente nas periferias, a população não se sentiu protegida. Como foi dito, a repressão do tráfico de drogas nos morros citados foi trocada pela do Estado, bem representada pela UPP e as Forças Armadas.

Diante desse intenso controle pelo Exército e as Forças Nacional no combate à criminalidade fora possível observar vários casos de violação aos direitos humanos e nos cometimentos reiterados das práticas de tortura, de uso de força desmedida e de execuções sumárias.

Necessário salientar que o militarismo direciona as instituições a manterem a lógica de combate, da guerra, da manutenção da “ordem”, pelo uso incondicional da força desmedida (CASTRO, 2016). Disso resulta o fato de existirem tantas mortes praticadas por policiais – sem ignorar que a violência está relacionada a diversos fatores.

De maneira que, fica claro que mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, se faz presente a militarização da Segurança Pública. Ou seja, a Carta Magna, por mais democrática que seja, não sofreu influências das dimensões da justiça de transição, ao contrário, manteve-se a polícia como força auxiliar do Exército (CASTRO, 2016).

A Constituição de 1988 atribuiu à polícia a força principal na condução da segurança pública, mas garantiu também um importante papel nas Forças Armadas na conjuntura político-institucional da Segurança Pública. A Constituição de 1988 manteve prerrogativas que perpassam do papel das Forças Armadas dentro do contexto democrático, ou seja, garantindo a militarização e sua lógica no contexto da Segurança Pública (CASTRO, 2016, p. 52).

Como resultado disso, ainda se faz presente o Estado autoritário, muito em função do processo de justiça de transição no Brasil, a nossa transição democrática negociada com os militares e, como dito acima, a não influência da justiça de transição na Constituição Federal de 1988. O que observa-se é o uso contínuo dos instrumentos estatais de controle do período ditatorial no contexto da Segurança Pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstra-se em tudo isso, que embora sejam as reformas institucionais uma das grandes características da justiça de transição, a Segurança Pública não teve a reformulação que deveria ter, mesmo passados 30 anos da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988.

A Carta Magna de 1988, mesmo sendo considerada a mais democrática de todas as Constituições que o Brasil já teve, não modificou essa realidade – durante a Assembleia Nacional Constituinte, alguns constituintes até entraram nesse debate, mas encontraram resistência de alguns outros parlamentares -, manteve-se, assim, a polícia militar como força auxiliar das Forças Armadas, com a possibilidade, pelo Decreto 3.897/2001, do uso desta quando se esgota os meios previstos no art. 144 da Constituição Federal, inclusive no que concerne a Polícia Militar, como se encontra previsto no art. 3º do referido Decreto.

Desse modo retrata a influência do Exército na Segurança Pública com o argumento de salvaguardar à Ordem. Essa militarização do aparato estatal é um dos grandes resquícios da ditadura militar presente no cotidiano dos cidadãos, sobretudo nas áreas mais paupérrimas do Brasil.

A estrutura da Segurança Pública, que deveria ser civil e com fins de defender os cidadãos, preocupa-se mais com a defesa do Estado e de seus interesses do que com a cidadania.

O que se buscou criticar, também, é justamente a utilização das Forças Armadas em questões internas, como no caso das seguidas ocupações nas favelas.

Mais uma vez, essa reformulação seria necessária como uma das finalidades da justiça de transição para consolidar a democracia no Brasil, por isso a desmilitarização da polícia para encerrar um dos braços de repressão estatal dos tempos do regime militar que atacava os chamados “subversivos”.

Assim, cresce o debate a respeito da desmilitarização, para que haja um modelo de Segurança Pública Cidadã, com a função de democratizar as instituições e que tenha como objetivo a proteção dos cidadãos, independentemente de sua cor, classe social e o local onde mora, buscando a participação popular e o diálogo com as comunidades.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. **Mutações do Conceito de Anistia na Justiça de Transição Brasileira: a terceira fase da luta pela anistia**. In: SILVA FILHO, José Carlos Moreira da; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (coords.). *Justiça de Transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: 12 de novembro de 2018.

BRASIL, Senado. **Comissão de Sistematização**. Disponível em [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp). Acesso: 15 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto 3.897/2001**, de 31 de maio de 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3827.htm). Acesso em 21 de novembro de 2018.

CASTRO, Caio Nogueira de. **A Segurança Pública no Processo de (Re)Democratização no Brasil, à luz da Justiça e Transição**. In: BELLO, Enzo; FRISSO, Giovana Maria; MARTINELLI, João Paulo Orsini (organizadores). *Direitos Humanos e Justiça de Transição*. São Paulo: Editora LiberArs, 2016.

FRANÇA, Fábio Gomes de. **Da ideologia ao poder: reflexões sobre o paradigma da humanização policial militar no Brasil**. *Revista Ciências da Sociedade (RCS)*, Vol. 1, n. 2, p.39-65, 2017.

G1. **‘É guerra’, diz Cabral sobre ocupação no complexo do Alemão**. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-contra-o-crime/noticia/2010/11/e-guerra-diz-cabral-sobre-ocupacao-no-alemao.html>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

JUNIOR NÓBREGA, José Maria Pereira. **A Militarização da Segurança Pública: um entrave para a democracia brasileira.** Revista Sociologia e Política vol.18, n.35, pp.119-130, 2010.

LOUREIRO, Silva Maria da Silveira. **Os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos na Constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

O GLOBO. **Novo Comandante da Rota Defende Abordagem Diferente nos Jardins e na Periferia de SP.** 24 e agosto de 2017. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/novo-comandante-da-rota-defende-abordagem-diferente-nos-jardins-na-periferia-de-sp-21742859>. Acesso: 20 de novembro de 2018.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e Repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, Chile e na Argentina.** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição: Contornos do Conceito.** São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SILVA, Rodrigo Deodato de Souza. **Para além da mera reforma: reflexões sobre as relações entre Justiça de Transição, Direito Penal e Política Criminal.** In: SILVA FILHO, José Carlos Moreira (org.). *Justiça de Transição no Brasil: violência, justiça e segurança.* Porto Alegre: EDIPUCRS – Editora Universitária da PUCRS -, 2012.

VEJA. **Forças Armadas Realizam Ocupação do Complexo da Maré.** 5 de abril de 2014. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/forcas-armadas-realizam-ocupacao-do-complexo-da-mare/>. Acesso: 20 de novembro de 2018.

ZYL, Paul Van. **Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito.** In: REÁTEGUI, Félix (org.). *Justiça de Transição: manual para a América Latina.* Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.