

SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA: O USO DAS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES DO RIO DE JANEIRO EM 2010

Public safety and democracy: the use of the military operations of Rio de Janeiro in 2010

José Maria Nóbrega
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG
✉ jnobregajunior@uol.com.br

Resumo: *Desde a redemocratização no Brasil, os militares passaram a ter um maior papel na Segurança Pública, quando em uma democracia plena, eles possuem pouca ou nenhuma relevância em assuntos estritamente políticos relacionados a políticas públicas. A partir desse pressuposto, o artigo polemiza a participação das Forças Armadas na invasão do Complexo do Alemão em novembro de 2010, na cidade do Rio de Janeiro, o uso de força desmedida nas operações e a ameaça interna que sofre a democracia quando se ultrapassa a tênue linha do Estado de Direito.*

Palavras-chaves: *Redemocratização; políticas públicas; Forças Armadas; Estado de Direito.*

Abstract: *Since the return of the democracy in Brazil, the militaries have had a big role in the Public Security, when in a full democracy, they have a little or none relevance in strictly political subjects or related to public politics. Analyzing this tenet, the article polemizes the participation of Armed Forces in the Complexo do Alemão invasion, in November of 2010 in Rio de Janeiro, the use of excessive strength in the operations and the inner threat that the democracy suffers when is crossed the thin line of the Right State.*

Key words: *Return of the democracy; public politics; Armed Forces; Right State.*

“Um exército não deve ser usado contra seu próprio povo. Os princípios da justiça nacional permitem uma força policial para manter a ordem interna e um judiciário e outras instituições para sustentar o Estado de Direito. (RAWLS, 2004, p.34)”.

A Segurança Pública é um ramo das políticas públicas que faz parte dos atributos do Poder Executivo nos níveis estadual e federal¹. A discussão a respeito da segurança pública perpassa o simples e equivocado debate entre direita e esquerda (ADORNO, 2002). Ela aparece como direito civil fundamental e, também, um direito social, estatuídos na Constituição Federal de 1988 em seus artigos quinto e sexto, respectivamente.

Os principais agentes da segurança pública são as polícias que, no Brasil, estão sob o jugo institucional dos governadores de estado e do Distrito Federal. Contudo, os desenhos institucionais dessas polícias seguem caminhos diferentes. As polícias no Brasil estão divididas em dois ciclos: um investigativo/judiciário, outro ostensivo. Há grande dificuldade em fazer com que os dois ciclos se complementem devido à falta de cooperação entre os atores político-sociais, policiais civis e militares (ZAVERUCHA, 2004).

Mesmo sendo a polícia a força principal na condução da segurança pública no estado brasileiro, as Forças Armadas têm papel de destaque na conjuntura político-institucional da segurança pública no Brasil. A própria Constituição de 1988 lhes atribui prerrogativas que perpassam seu papel como Forças Armadas dentro do contexto democrático (ZAVERUCHA, 2000; NÓBREGA JÚNIOR, 2009)².

Para a democracia, é fundamental que as Forças Armadas estejam sob controle civil, ou seja, que o seu comando e suas atribuições técnico-administrativas estejam sob o controle dos civis eleitos pelo povo (STEPAN, 1988). Além disso, que as Forças Armadas sejam usadas para dirimir conflitos externos de ameaças à soberania nacional e, quando do seu uso interno, esteja sob o controle dos civis, que devem direcionar a política de segurança para a manutenção da lei e da ordem interna³.

Definindo Democracia

¹ Política pública é uma decisão de cunho estritamente político que visa distribuir recursos públicos escassos para aquilo que o grupo que controla o aparelho de Estado julga mais importante. A Segurança Pública é uma das políticas públicas que o Estado precisa implementar. A política de Segurança Pública é o braço penal da sociedade (ZAVERUCHA, 2004, p.15).

² As Forças Armadas participaram ativamente nas mudanças institucionais brasileiras desde a passagem da Monarquia para a República. São atores políticos que não saíram do poder nem mesmo depois da última redemocratização que foi executada sob sua tutela (ZAVERUCHA, 1994). O artigo 142 da Constituição Federal regulamenta sua função.

³ É fundamental a discussão sobre o papel do estado como *monopólio da força*, o dilema entre a aplicação da violência legal e o respeito dos direitos humanos é um tema ainda não superado nas ciências sociais (ADORNO, 2002).

A democracia contemporânea pode ser definida conforme os modelos elaborados por teóricos como Arend Lijphart (2003), Robert Dahl (2005) e Joseph Schumpeter (1984), em que o sistema eleitoral é revigorado pelos direitos fundamentais necessários para a liberdade de escolha dos governantes. Contudo, é de Scott Mainwaring *et al* (2001) a definição mais completa para os países latino-americanos:

Para um país ser efetivamente democrático é importante preencher os seguintes critérios: 1) promover eleições competitivas, livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; 2) pressupor uma cidadania adulta abrangente e inclusa no processo de escolha (voto)⁴; 3) proteger as liberdades civis e os direitos políticos⁵ e, 4) efetivar governos eleitos que de fato governam e onde os militares estejam sob jugo dos civis (MAINWARING *et al*, 2001, p.645).

O quarto critério que Mainwaring *et al* (2001) coloca como um dos critérios fundamentais para a existência de democracia é de extrema relevância para os países situados na América Latina. Não só pelo histórico de regimes militares que foram frequentes na região entre os anos sessenta e oitenta, mas pelo *ethos* autoritário que tais regimes imprimiram às sociedades desses países.

Para Mainwaring, os líderes militares ou os militares como instituição devem ter influência insignificante ou negligenciável em áreas de política que não se relacionam especificamente com as Forças Armadas e suas preferências não devem afetar substancialmente as chances dos candidatos presidenciais de serem eleitos (MAINWARING *et al*, 2001, p.660).

Dessa forma, para uma democracia consolidada é fator determinante o controle dos militares e que seus atores político-institucionais hajam conforme o Estado Democrático de Direito quando forem recrutados para o trabalho na segurança pública.

A violência no Rio de Janeiro nos últimos anos

Faz parte da realidade do Rio de Janeiro os altos níveis de violência e o insistente tráfico de drogas e crime organizado. O envolvimento de atores

⁴ Em uma democracia a participação política de um cidadão um voto é expansiva para a maioria da população adulta. Encontrar-se-á violação desse critério se uma grande parcela da população adulta for privada desse direito, por quaisquer motivos, sobretudo os étnicos, de classe, de gênero ou de nível de instrução. Tais restrições podem levar a um resultado eleitoral distorcido e excludente.

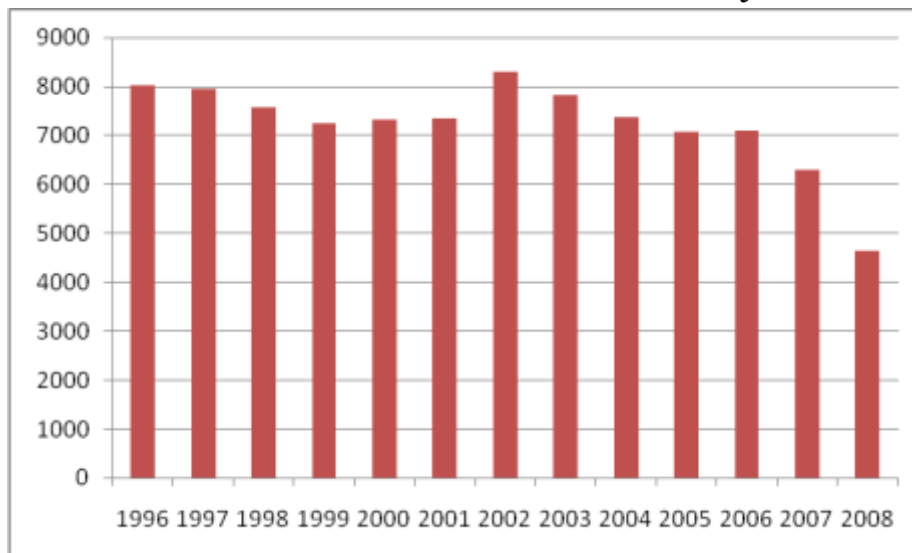
⁵ Violações aos direitos humanos não são comuns em democracias sólidas. Nelas, também, os partidos são livres para se organizar e o governo respeita as garantias contidas na constituição (MAINWARING *et al*, 2001). O componente liberal encontrado na constituição tem de estar em sintonia com o Judiciário. Regras e códigos de jurisprudência que não vinculam a igualdade perante a lei aos seus códigos e condutas, não estão atrelados ao Estado Democrático de Direito.

político-institucionais favorecendo as articulações do crime organizado também é frequente (ADORNO, SALLA, 2007)⁶.

Indicador importante para medirmos a violência em uma região, estado ou país são seus indicadores de homicídios. Geralmente, quando o crime organizado se sofisticava, os níveis de criminalidade violenta cresciam, em específico a violência homicida.

A taxa de homicídios do Rio de Janeiro em 2006 foi de 45,6 assassinatos por cem mil habitantes. Em 2008, essa taxa caiu para 29,3, queda de 16,3 mortes por agressão por cada cem mil habitantes, um impacto de – 35,5% nas taxas. Foram menos 2.445 pessoas assassinadas naquele período!

Gráfico 1: Números absolutos de Homicídios no Rio de Janeiro 1996-2008



Fonte: SIM/DATASUS

Os dados no gráfico acima demonstram que 2008 apresentou o número mais baixo de toda a série histórica. O ano mais violento foi 2002 com mais de 8.000 assassinatos no estado do Rio de Janeiro. Desde aquele ano, os

⁶ Manifestação Pública de Organizações de Direitos Humanos sobre os acontecimentos no Alemão e na Vila Cruzeiro:

“Há três semanas, as favelas do Alemão e da Vila Cruzeiro, no Rio de Janeiro, se tornaram o palco de uma suposta ‘guerra’ entre as forças do ‘bem’ e do ‘mal’. A ‘vitória’ propagada de forma irresponsável pelas autoridades – e amplificada por quase todos os grandes meios de imprensa – ignora um cenário complexo e esconde esquemas de corrupção e graves violações de direitos que estão acontecendo nas comunidades ocupadas pelas forças policiais e militares. Mais que isso, esta perspectiva rasa – que vende falsas “soluções” para os problemas de segurança pública no país – exclui do debate pontos centrais que inevitavelmente apontam para a necessidade de profundas reformas institucionais”. E-mail recebido em 06.01.2011 em que assinaram as seguintes organizações da sociedade civil: *Justiça Global*; *Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência*; *Conselho Regional de Psicologia – RJ*; *Grupo Tortura Nunca Mais – RJ*; *Instituto de Defensores de Direitos Humanos*; *Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis*.

números vêm caindo e isso vem sendo atribuído às políticas públicas em segurança.

As instituições coercitivas⁷ são as responsáveis pela aplicação das políticas públicas em segurança. No Rio de Janeiro, nos últimos anos, foram utilizadas em alguns casos as Forças Armadas e a Força Nacional no confronto à criminalidade. Casos de tortura e de força desmedida foram frequentes quando do uso daquelas forças do estado, não obstante a redução da violência homicida⁸.

A Segurança Pública no Rio de Janeiro e o uso das forças armadas

Em novembro de 2010, várias tropas de segurança do Estado federativo, as polícias e as Forças Armadas, invadiram o complexo de favelas do Alemão e da Vila Cruzeiro no grande Rio de Janeiro. A imprensa divulgou, em tempo real, as investidas das tropas do estado e a fuga dos suspeitos pelas encostas que dividem os vários complexos das comunidades cariocas.

Revista de grande circulação nacional declarou que era o início do fim do crime organizado e do tráfico de drogas naquelas localidades e que o estado, finalmente, tinha retomado o controle. Até uma bandeira do estado do Rio de Janeiro foi fincada em um *bunker* dos traficantes como símbolo da retomada do estado. Estaria assim, finalizado o estado de guerra, o *Leviatã* reassumindo o controle pelo peso da espada, sem a qual não existe lei que se respeite e ordem que seja mantida!

Parte da sociedade aprovou as investidas das tropas do estado, parte protestou contra o exagero da força atribuída aos cidadãos das comunidades. Houve exagero? Por certo, sim. Mas, qual o nível de força deve ser atribuído para se manter a ordem pública? A resposta está no papel do Estado Democrático de Direito.

Este consiste no mínimo jurídico comum no qual todos os cidadãos de um país democrático devem ser contemplados, independente de qualquer distinção, de qualquer natureza. O mínimo jurídico comum diz respeito ao componente liberal sem o qual não há como ter democracia, a igualdade

⁷ Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Judiciário e Sistema Carcerário.

⁸ “Na ocupação policial do Complexo do Alemão em 2007, a pressão política exercida por parte deste mesmo coletivo de organizações e movimentos viabilizou, com a participação fundamental da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência, um trabalho independente de perícia que **confirmou que grande parte das 19 mortes ocorridas em apenas um dia tinham sido resultado de execução sumária**. Foram constatados casos com tiros à queima roupa e pelas costas, disparados de cima para baixo, em regiões vitais, como cabeça e nuca. Desta vez, não se sabe nem quem são, quantos são e onde estão os corpos dos mortos” (manifesto assinado pelas organizações da sociedade civil na nota 6, grifos nossos).

perante às leis, o que conota a igualdade de tratamento perante as instituições de segurança do estado. Numa linguagem específica, seria o que foi definido como *monopólio da força* segundo os ensinamentos de Max Weber, em que essa força leve em consideração os limites impostos pelos apetrechos constitucionais cabíveis e razoáveis aos estados liberais democráticos (RAWLS, 2004).

A Segurança Pública em democracias plenas parte de tais princípios liberais democráticos, numa conjuntura bipartite: liberalismo somado a igualitarismo, onde o igualitarismo iguala os desiguais para que esses não sejam distinguidos como não respeitáveis pelas instituições do Estado e por suas atribuições legais.

A partir do momento que o uso da força ultrapassa a linha (tênue) do Estado de Direito, a democracia passa a sofrer ameaças internas que podem levá-la a sucumbir. O Estado autoritário pôde ser visto nas tarefas das forças de segurança (polícias e Forças Armadas) do Estado brasileiro naquelas operações executadas no final de 2010, no Rio de Janeiro.

Residências e comércios foram saqueados, bem ao estilo das legiões romanas na época de Trajano (GIBBON, 1997), sem garantias mínimas de propriedade (bens e vida) aos seus proprietários. As Forças Armadas e as tropas das PMs, BOPE e CORE, forças militarizadas federais e estaduais, passaram por cima do Estado de Direito.

A formação dessas instituições contribui para que elas não respeitem o estado democrático de direito:

1. São recrutadas e treinadas para o combate ao inimigo, ou seja, todo suspeito deve ser tratado como culpado, inimigo do estado e da sociedade e, na reação, como é na guerra hobbesiana, deve-se extermiar o inimigo.

2. O militarismo condiciona as instituições (civis e militares) a manterem a lógica da guerra, da batalha, da manutenção da “ordem” pelo uso incondicional da força desmedida. Daí o resultado de existirem muitas mortes praticadas pelas polícias do Rio de Janeiro em confronto com os suspeitos e criminosos contumazes.

A militarização⁹ da Segurança Pública está no âmbito de toda essa discussão. Desde a redemocratização, esse processo foi recrudescido, ou seja, os militares tiveram maior papel político na questão da Segurança Pública

⁹ Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil. A militarização é crescente quando os valores do Exército se aproximam dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se sobrepõem (ZAVERRUCHA, 2006, p.1).

quando devia ter ocorrido o inverso. Em democracias plenas, os militares têm pouca ou nenhuma relevância em assuntos estritamente políticos ou de políticas públicas. A militarização da Segurança Pública limita drasticamente à democracia brasileira (NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

Bibliografia

- ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na ciência social brasileira (1970 a 2002)*. São Paulo: Sumaré/Anpocs, vol. 4, 2002.
- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Revista de Estudos Avançados*, vol.21, n.61, 2007.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. Edusp: São Paulo, 2005.
- GIBBON, Edward. *Declínio e Queda do Império Romano*. Edição Abreviada. Cia. das Letras: São Paulo, 1997.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003.
- MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZLIÑÁN, A. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.44, n.4, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n4/a01v44n4.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2009.
- NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. *Semidemocracia brasileira: as instituições coercitivas e práticas sociais*. Nossa Livraria: Recife, 2009.
- NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. A Militarização da Segurança Pública: um entrave para a Democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010.
- RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. Martins Fontes: São Paulo, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1984.
- STEPAN, Alfred. As Prerrogativas Militares nos Regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 521-562.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de Sabres*. Ática: Rio de Janeiro, 1994.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil Democracia*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2000.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. UFPE: Recife, 2004.
- ZAVERUCHA, Jorge. A militarização da Abin. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 9 jan. 2006.