

ARTIGO - FLUXO CONTÍNUO

CONTROLE CIVIL SOBRE AS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA, ESTADO DE DIREITO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: O ESTADO DA QUESTÃO

Carlos Federico Domínguez Avila¹ 

DOI:10.29327/2282886.9.1-3

Introdução

Desde a irregular interrupção do mandato presidencial de Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores, centro-esquerda), em 2016, e particularmente durante o turbulento governo de Jair M. Bolsonaro (Partido Liberal, direita), entre 2019 e 2022, o Brasil conviveu com um perigoso processo de erosão democrática, e mesmo de autocratização. O persistente ataque do ex-presidente e seus apoiadores às instituições democrático-representativas e republicanas teve entre seus episódios mais dramáticos a virtual tentativa de derrocada do então recém empossado governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 8 de janeiro de 2023. Uma vez debelada a referida investida de desdemocratização, as forças políticas e sociais mais responsáveis do país retomaram a tarefa de impulsionar uma agenda de trabalho orientada a procurar resolver os desafios estruturais e conjunturais, inclusive no tocante especificamente ao Estado de Direito (Bianchi *et al.*, 2024).

Com efeito, esse esforço político-social orientando a impulsionar uma recomposição do regime inclui numerosas dimensões, dentre elas o Estado de Direito, e mais especificamente o relativo ao controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa – isto é, as instituições policiais, forças armadas, agências de inteligência, dentre outras. O assunto é ainda mais relevante levando-se em consideração que durante a administração do presidente Bolsonaro houve um deliberado processo de exposição ideológica e politização partidista das forças e outras instituições do Estado, favorecido por um discurso populista de extrema-direita. Nesse contexto, um numeroso grupo de oficiais, praças e integrantes das referidas forças de segurança pública e defesa, inspirados na narrativa bolsonariana, terminaram agravando o processo de

¹ Doutor em História (na linha de História das Relações Internacionais). Pós-doutorado em Ciência Política, Relações Internacionais, História, Administração, Direito (Desigualdade e Justiça Global), e Direitos Humanos. Mestre em Estudos Sociais e Políticos Latino-americanos (na linha de Desenvolvimento Social). Filiado ao Centro Universitário Alves Faria como docente no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, à Universidade do Estado do Rio de Janeiro como pós-doutorando e bolsista FAPERJ e à Universidade de Brasília como pesquisador colaborador. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9405295954097815>. Correio eletrônico carlos.dominguez.avila@gmail.com.

2 AVILA

erosão da democracia e criando um problema pretoriano para as autoridades eleitas em outubro de 2022 (Jesus Santos; Kubik; da Cunha; 2024).

Sob uma perspectiva espacial-temporal mais abrangente, parece pertinente assinalar que a dimensão do Estado de Direito apresentou indicadores de desempenho bastante modestos, inclusive quando comparados a outras variáveis principais ou a resultados agregados acerca da qualidade da democracia no Brasil. Geralmente, esse insatisfatório resultado na dimensão do Estado de Direito está correlacionado aos efeitos de variáveis como a (in)segurança pública, os problemas no acesso à justiça, os desafios da corrupção, os privilégios e abusos das elites econômicas, a existência de gargalos e ineficiências burocrático-administrativas, a questão dos desafios pretorianos – isto é, a pretensa tutelagem destes sobre a política democrática –, dentre outras alternativas (V-DEM, 2025).

Nesse diapasão, a título de ilustração, cumpre citar os resultados brasileiros gerais e especificamente da dimensão do Estado de Direito fornecidos pelo projeto Idea Internacional (2024), para o período 2015-2022 (conferir Tabela 1). Constata-se que os resultados da referida dimensão do Estado de Direito são permanentemente inferiores a outras dimensões consideradas para o estudo da qualidade da democracia brasileira. Salvo melhor interpretação, esse déficit no Estado de Direito provoca um impacto negativo na avaliação geral do regime democrático-representativo e republicano vigente no país (Latinobarômetro, 2024).

Tabela 1 - Indicadores básicos da qualidade da democracia no Brasil, 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Representação	0,78	0,74	0,73	0,67	0,67	0,68	0,68	0,70
Direitos	0,61	0,57	0,66	0,56	0,56	0,55	0,54	0,50
Participação	0,86	0,68	0,65	0,66	0,66	0,66	0,68	0,68
Est. de Direito	0,57	0,53	0,52	0,50	0,48	0,48	0,48	0,47

Fonte: elaboração própria com base em Idea Internacional (2024). Observação: O projeto Idea Internacional considera três níveis de desempenho dos indicadores: alto desempenho (0,7 a 1,0), médio desempenho (0,4 a 0,7) e baixo desempenho (0,0 a 0,4). Itálico acrescentado.

Assim sendo, a pergunta de pesquisa do artigo é a seguinte: sob a perspectiva das pesquisas acerca da qualidade da democracia e do Estado de Direito, são as forças de segurança pública e defesa brasileiras respeitosas dos direitos cidadãos e estão elas sob controle civil das autoridades eleitas? O argumento central do artigo sustenta que o governo federal e as autoridades estaduais e municipais, bem como as forças políticas e sociais mais responsáveis do país, precisam assegurar e consolidar esse controle civil sobre as forças, tanto quanto encarar o legado pretoriano herdado. De fato, ambas as tarefas são prioritárias e serão de crucial relevância para testar tanto a consistência do Estado de Direito vigente, quanto a qualidade da democracia brasileira na contemporaneidade e no futuro próximo (Levitsky; Ziblatt, 2023).

Para além desta introdução, a estrutura interna do artigo inclui três partes principais, as considerações finais e as referências. Na primeira parte se discutem os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa. Cumpre ponderar desde agora que o texto assume o enfoque



3 AVILA

analítico desenvolvido por Leonardo Morlino e colaboradores para o estudo e pesquisa da qualidade da democracia, e seus desdobramentos no tocante à dimensão do Estado de Direito e à variável do controle das autoridades civis eleitas sobre as forças de segurança e defesa. Em outras palavras, o enfoque analítico morliniano orienta e percorre todos os principais aspectos teórico-metodológicos desta pesquisa. A segunda parte propõe examinar mais detalhadamente o devir da variável de interesse do artigo – isto é, o controle civil sobre as forças. A terceira parte observa de forma mais particularizada a evidência recente relativa aos atributos e os indicadores de desempenho correlacionados ao problema-objeto, com ênfase no que tange ao respeito das forças pelos direitos e liberdades civis, políticas e sociais dos cidadãos.

1. Preâmbulo teórico-metodológico

Sob a perspectiva das pesquisas acerca da qualidade da democracia, o conceito de Estado de Direito é sumamente importante, relevante e transcendente. Cumpre destacar desde agora que essa conceptualização precisa ser exigente, e ir além de uma simples descrição do sistema legal vigente. Além disso, é importante lembrar, junto a Daniel Levine e José Molina (2007, p. 41), que "em si mesmo um Estado de Direito, no qual efetivamente prevalecem as leis estabelecidas, não é necessariamente democrático". Isto é, regime democrático e Estado de Direito não são sinônimos, conforme é discutido nos parágrafos subsequentes.

De início, o conceito de Estado de Direito pressupõe a existência e funcionamento de um Estado. Segundo a tradição de Max Weber (1982, p. 98), tal entidade pode ser conceitualizado como uma "comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território." Consequentemente, na contemporaneidade, assume-se que um Estado é uma entidade política que organiza a administração requerida sobre um território e população determinada de forma constante. Outrossim, essa reivindicação de autoridade e dominação em relação a um território e população deverá ser reconhecida tanto em termos de soberania externa (autonomia, autodeterminação, relações com outros atores do sistema internacional), quanto de soberania interna (reconhecimento da autoridade política, legitimidade do poder, grupos chave que apoiam o regime, institucionalidade).

Após corroborar a existência de um Estado soberano, a análise interpretativa do presente problema-objeto demanda auscultar o regime político vigente nessa entidade política – ou *polis*. Ocorre que o tipo de Estado de Direito que interessa examinar é o que se desenvolve fundamentalmente aos ordenamentos jurídicos observados em países com regimes políticos democráticos, em contraposição aos regimes autoritários (personalistas, militares, partido único, teocracias, absolutistas, totalitaristas). Tendo dito isso, é significativo reter que um regime político pode ser conceptualizado como o conjunto de regras formais e informais para a escolha dos líderes políticos e para o exercício do governo (Dahl, 2005).

Focalizando nos regimes de orientação democrática, é relevante tomar nota que, segundo a teoria política contemporânea, coexistem ao menos sete modelos teórico-metodológicos



4 AVILA

academicamente convalidados para a realização de pesquisas na temática. Quer dizer, as noções de democracia: eleitoral, majoritária, consociativa ou consensual, deliberativa, liberal, igualitária, e participativa. Ainda que, por razões de espaço, não seja possível desenvolver uma discussão das peculiaridades de cada um desses modelos de democracia, é oportuno e apropriado sublinhar que dentre as contribuições de Leonardo Morlino (2011) destaca-se, precisamente, o reconhecimento da necessidade de aproveitar as potencialidades decorrentes de cada um desses modelos, no esforço de propor uma definição básica de democracia, e mais especificamente acerca de qualidade democrática. Em termos operativos, Morlino (2020) afirma o seguinte:

Uma boa democracia ou uma democracia de qualidade é aquela ordem institucional estável que permite a realização da liberdade e da igualdade dos cidadãos através de instituições e mecanismos devidamente funcionais. Podemos derivar a realização da qualidade de uma democracia pelo grau de respaldo e satisfação dos cidadãos que nela vivem (qualidade em relação ao resultado), o que lhe confere uma elevada estabilidade das suas instituições pelo apoio que recebe da sociedade civil; o que permite, hipoteticamente, afirmar um avanço na realização dos valores da democracia (Morlino, 2020, p. 13).

O conceito acima consente, entre outras coisas, retomar o debate acerca do Estado de Direito nas democracias contemporâneas (Bingham, 2011). Trata-se, assim, de uma das dimensões procedimentais dos regimes, com importantes consequências no tocante a um amplo espectro de demandas político-sociais. Com efeito, a noção de Estado de Direito apresenta afinidades eletivas com a superioridade da Lei, a convivência segura e ordeira, a resolução das controvérsias, a promoção da cidadania, a igualdade jurídica – ou efeito *erga omnes* –, a estatalidade, a governabilidade, a luta contra a corrupção e a criminalidade, e a eficiência administrativa (burocracia civil). Também com a independência do poder judicial, a imposição de limites ao poder público, o controle civil das forças de segurança e defesa (instituições respeitosas dos direitos e liberdades), e o desenvolvimento de um governo democrático-representativo e republicano (Dworkin, 2019).

À vista disso, parece evidente que a noção mais geral de Estado de Direito nas democracias contemporâneas aponta a reivindicar o princípio neorromano do *Legum servus summus ut liberi esse possimus* – isto é: “Todos somos serventes da lei para que possamos ser livres.” Nessa linha, José María Maravall (2002) propõe que o conceito de Estado de Direito poderia, então, ser definido nos seguintes termos:

Consiste na execução de leis que tenham sido publicamente promulgadas e aprovadas de forma pré-estabelecida. São prospectivas (*Nullum crime, nulla poena, sine previa lege*), gerais (casos semelhantes são tratados da mesma forma), estáveis, claras, hierarquicamente ordenadas (as regras mais particulares se ajustam às mais gerais), e são aplicadas a casos particulares por tribunais independentes dos governantes



5 AVILA

políticos e abertos a todos, cujas decisões respondem a requisitos processuais e que estabelecem a culpabilidade por meio de julgamento ordinário (Maravall, 2002, p. 261).²

As conceptualizações acima sobre qualidade democrática e Estado de Direito são sumamente relevantes para os fins deste artigo. Diante de um debate extremamente abrangente, poroso e em constante transformação, acredita-se que essas definições mínimas permitem avançar de forma mais consistente e segura, até mesmo no relativo à análise do controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa (Amorim Neto, 2012). Cumpre assinalar que no esquema analítico morliniano, esse controle civil das forças é considerado como uma das - cinco - variáveis principais que fazem parte da referida dimensão do Estado de Direito.³

Outrossim, a variável de interesse deste artigo precisa ser considerada através de cinco atributos denominados: (i) dependência institucional, (ii) orçamento do setor da segurança, (iii) remunerações e status social, (iv) autoridade civil eleita nas forças de segurança, e (v) opinião pública. Finalmente, cada um desses cinco atributos é discutido através de conjuntos de indicadores de desempenho, a serem examinados nas seguintes partes do artigo (conferir Gráfico 1).

² Mark K. Dietrich (2000, p. 4-5) acrescenta algumas características do Estado de Direito sob a perspectiva dos regimes democrático-representativos e republicanos: "*Opera objetivamente*. A lei é interpretada e aplicada por advogados, juízes, promotores e outros funcionários de maneira ética e justa, sem preferências e privilégios especiais. É *administrado com base no conhecimento da lei*. Os encarregados de interpretar e fazer cumprir o quadro legislativo sabem o que é a lei e compreendem os seus princípios subjacentes. É *acessível*. Os indivíduos têm acesso significativo ao sistema jurídico. Isso significa que eles sabem quais são os seus direitos, podem obter representação e as taxas de depósito são acessíveis. É *razoavelmente eficiente*. É *transparente*. Os cidadãos afetados pela legislação têm a oportunidade de comentar sobre ela, uma vez que é elaborado. Da mesma forma, as decisões judiciais são justificadas e explicadas e sujeitas ao escrutínio da imprensa e da academia. É *previsível*. A legislação é redigida de forma razoavelmente clara, para que os resultados sejam previsíveis e a discussão indevida não seja deixada nas mãos dos funcionários públicos. É *executável*. As decisões judiciais e administrativas, proferidas de forma justa, são executadas. *Protege os direitos de propriedade privada. Protege os direitos individuais e humanos. Protege os interesses legítimos do Estado*, por exemplo, processando aqueles acusados de atos criminosos claramente definidos" (Dietrich, 2000, p. 4-5, grifo nosso).

³ Além do tópico acerca do controle civil nas forças de segurança e defesa, na mencionada dimensão do Estado de Direito quatro outras variáveis principais também são discutidas: a segurança individual e a ordem civil, o sistema jurídico, as capacidades institucionais e administrativas para implementação de políticas públicas (burocracia civil), e o combate à corrupção.



Gráfico 1: Qualidade da Democracia, Estado de Direito e Controle Civil sobre as Forças de Segurança Pública e Defesa no esquema analítico de Leonardo Morlino



Fonte: elaboração própria com base em Morlino (2011).

Em síntese, do ponto de vista das pesquisas acerca da qualidade da democracia, o relacionado ao Estado de Direito é considerado como uma de suas dimensões procedimentais. Corrobora-se que as democracias contemporâneas precisam de um Estado de Direito; ou melhor, de um Estado de Direito de inequívoca orientação democrático-representativa e republicana. Isso significa ir além da simples apreciação do sistema legal existente ou da mera constatação de brechas entre o Estado formal e o Estado real em uma entidade política e social específica – *polis*.

Metodologicamente, as afinidades eletivas entre a qualidade democrática e o Estado de Direito se manifestam em variáveis principais, bem como em atributos e indicadores de desempenho. Essas variáveis possibilitariam mensurar até que ponto, por exemplo, é efetivamente igualitária a aplicação da lei para todos os cidadãos e autoridades, ou se é verdadeiro o princípio de que ninguém está acima das leis – inclusive no que diz respeito à supremacia da legalidade estatal em todo o território e população do país (soberania). Outros problemas de pesquisa correlatos incluem, como acima mencionado, a questão da luta contra a corrupção, o desenvolvimento de uma burocracia civil eficiente, moderna e responsável, garantir o acesso à justiça dos cidadãos – especialmente dos mais vulneráveis em termos políticos, econômicos e sociais –, a independência da magistratura em todos os níveis de qualquer interferência política, bem como a aplicação e respeito pelas sentenças judiciais. Finalmente, porém não menos importante, aparece a questão da supremacia da Lei, principalmente da Constituição, que deverá ser interpretada e defendida em Cortes constitucionais; além do

igualmente relevante controle civil das forças de segurança e defesa, tema que se erige no problema-objeto deste artigo (Desh, 2001).

2. Um touro numa loja de porcelana: como e por que estudar o controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa?

O controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa (polícia, militares, serviço de inteligência) é uma das variáveis principais presentes no esquema analítico proposto por Leonardo Morlino (2011) para a realização de pesquisa empírica acerca da dimensão do Estado de Direito e da qualidade da democracia em entidades políticas específicas. Resumidamente, essa variável concentra sua atenção tanto nos mecanismos de controle, gestão e avaliação da responsabilidade das forças à disposição das autoridades civis eleitas, quanto o comprometimento, eficiência, disciplina e profissionalismo das forças, com ênfase no relativo à consideração e respeito daqueles pelos direitos e liberdades civis, políticas e sociais dos cidadãos (Dallagnol; Dallagnol, 2023).

Sem pretender fazer uma exegese completa dos antecedentes teóricos, empíricos e históricos do problema-objeto, é pertinente e apropriado lembrar que a trajetória das forças contemporâneas está diretamente relacionada aos processos de formação, centralização e consolidação dos Estados-nacionais europeus, mormente no período entre 1648 e 1789. Quer dizer, no período da teoria política contratualista, do iluminismo, do racionalismo e das revoluções burguesas (francesa, industrial). Foi no período em questão, e no contexto da referida formação, centralização e consolidação do Estado-nação – inicialmente no continente europeu e posteriormente em outros países, inclusive no Brasil –, que concebidos acabaram sendo os antecessores diretos das atuais forças policiais, militares, penitenciárias, de inteligência e outras. Cumpre acrescentar que essas novas forças foram guiadas pelos critérios de modernização, impessoalidade, permanência e exercício do monopólio da violência física legítima ou poder coercitivo do Estado, conforme o cânones weberiano (Huntington, 2016).⁴

Ao longo dos séculos XIX e XX, em paralelo à referida nacionalização das forças de segurança pública e defesa, houve um igualmente relevante esforço coletivo orientado à ampliação e consolidação da cidadania civil, política e social. Tal esforço coletivo cristalizou-se no projeto democrático contemporâneo, até mesmo com seus diferentes modelos academicamente convalidados: liberal, majoritário, deliberativo, participativo, consociativo ou consensual, eleitoral e igualitário. Reitere-se que as contribuições desses modelos da democracia apresentam não poucas afinidades eletivas entre si, e também são essenciais nos estudos e pesquisas acerca da qualidade da democracia. Desta forma, o controle civil sobre as forças entra

⁴ Dentre as tarefas típicas na criação e consolidação das forças de segurança e defesa do Estado-nação destacaram-se as seguintes: (i) a inauguração de academias militares e policiais, (ii) o alistamento universal e obrigatório dos cidadãos, (iii) a remuneração com recursos públicos dos servidores militares, policiais, penais e outros, (iv) a aquisição de equipamento moderno, (v) a aprovação de códigos, normas e regramentos específicos para o desempenho profissional, (vi) a implementação da carreiras profissionais (inclusive com planos de promoção e aposentadoria), e (vii) a preparação para a repressão de eventuais inimigos, adversários ou desajustados internos e externos (Kohn, 1999).



8 AVILA

como problema-objeto legítimo no que tange ao devir da dimensão do Estado de Direito, em particular, e do regime, em geral (Diamint, 2018).

No caso brasileiro, a pesquisa empírica e o debate acadêmico relativo ao controle civil sobre as forças apresentam uma trajetória que dialoga com a evolução histórica geral das relações entre sociedade e Estado, tanto quanto no que decorre das especificidades nacionais, sub-regionais e até locais. O assunto em questão tem assumido uma alta e crescente relevância desde o retorno à ordem constitucional, democrático-representativa e republicana, nas décadas de 1980 e 1990 (Martins Filho, 2021). Logo, nas primeiras décadas do século XXI, o problema-objeto deste artigo assumiu certa urgência em vista de frequentes questionamentos ligados a reiterados episódios de violência policial (mortes decorrentes de intervenção policial, tortura, execuções extrajudiciais), corporativismo ou abuso de poder (coação). Também, de obstrução da justiça, conspiração para uma violenta abolição do Estado de Direito, golpe de Estado, omissão e crimes conexos – conforme processo investigatório ainda em andamento relativo aos dramáticos acontecimentos antidemocráticos do dia 8 de janeiro de 2022, em Brasília (Congresso Nacional, 2023).

Esse é o denominado problema ou desafio pretoriano residual à democracia brasileira. Observe-se que o problema pretoriano brasileiro é agravado pela identificação e respaldo político-institucional e mesmo eleitoral aos elementos conspiratórios e recalcitrantes de parte de setores sociais de centro-direita, identificados com pautas e inclinações conservadoras, autocratizantes, reacionárias e populistas. Vale reparar que muitas delas foram expressadas e verbalizadas pelo grupo político ligado ao ex-presidente Jair Bolsonaro. A bem da verdade, o desafio pretoriano – inclusive o desejo de tutelagem militar da política e das instituições democrático-representativas e republicanas – tem antecedentes desde finais do século XIX. Contudo, agravou-se ainda mais durante o mandato presidencial de Bolsonaro, entre 2019 e 2022 (Penido, 2024).

Em paralelo, cumpre acrescentar que, em termos legais, formais e institucionais, a organização e o funcionamento das forças de segurança pública e defesa estão regulados pela Constituição. Sendo assim, às autoridades federais respondem as forças armadas, bem como certas agências policiais e de inteligência – eis os casos da Força Nacional de Segurança Pública, da Polícia Federal, da Polícia Legislativa, da Agência Brasileira de Inteligência ou da Polícia Penal Federal, dentre outras. Seguidamente, às autoridades estaduais respondem as polícias militares e civis, além dos bombeiros e policiais penais – sendo que, em casos de emergência e exceção, tais instituições estaduais podem passar a ser consideradas auxiliares das forças armadas, especialmente do Exército brasileiro. E às autoridades locais respondem as guardas municipais (Hunter, 2000).

Posto isto, é necessário voltar ao esquema analítico morliniano relativo ao controle civil sobre as forças, entendido como uma das variáveis principais para a pesquisa da dimensão do Estado de Direito e da qualidade da democracia. Segundo o referido autor, a variável principal que interessa pode e deve ser empiricamente estudada através de cinco atributos: (i) a dependência



institucional, (ii) o orçamento do setor, (iii) os salários e status social, (iv) o controle normativo e funcional sobre as forças, e (v) a opinião pública. Todavia, cada um desses atributos merece ser auscultado com base em seus respectivos indicadores de desempenho e dados conexos, especialmente aqueles relativos ou focados no respeito das forças aos direitos e liberdades civis, políticas e sociais dos cidadãos (conferir a Tabela 2).

Tabela 2 - Controle civil sobre as forças de segurança e defesa: atributos e indicadores de desempenho

Atributos	Indicadores de desempenho
Dependência institucional	<p>Agências de segurança que operam persistentemente fora do controle civil, principalmente em atividades ilegais</p> <p>Presença de atores não-estatais violentos</p> <p>Setores do governo ainda sujeitos ao monopólio, reserva, voto ou tutela militar-policial</p>
Orçamento do setor da segurança	<p>Suficiência dos recursos públicos alocados para um funcionamento apropriado das forças</p> <p>Definição e controle do orçamento</p> <p>Supervisão e controle legislativo sobre os orçamentos alocados no setor</p>
Salário e status social	<p>Comparação dos salários iniciais dos oficiais em relação a outras carreiras típicas e com as médias do país</p> <p>Remuneração, profissionalismo e integridade dos membros das forças (prevenção da corrupção)</p>
Controle normativo e funcional sobre a polícia e outras forças de segurança	<p>Previsões para disciplinar as condutas dos membros das forças</p> <p>Controle e supervisão do parlamento em assuntos relativos à segurança e defesa</p> <p>Nomeação de civis como autoridades superiores em altos cargos das forças</p> <p>Casos de violações, insubordinações, tutelagem das forças em relação às autoridades civis (eleitas ou nomeadas)</p> <p>Mecanismos a disposição dos cidadãos para reclamar da conduta e ação profissional dos integrantes das forças (responsabilidade profissional dos agentes e servidores)</p>
Opinião pública	<p>Percepção dos cidadãos acerca das forças (confiança social nas instituições)</p> <p>Principais problemas que os cidadãos e a sociedade civil frequentemente identificam no funcionamento das forças</p> <p>Consensos político-sociais relativos à necessidade de impulsionar reformas nas forças</p>

Fonte: elaboração própria com base em Morlino (2011).



Os atributos e indicadores de desempenho acima identificados são componentes metodológicos fundamentais para uma pesquisa acerca de um problema-objeto tão complexo. Afinal, trata-se de contribuir na tripla e urgente tarefa de: (i) construir um Estado-nação viável, (ii) efetivamente controlado pela soberania popular – isto é, pelas autoridades civis eleitas pelo povo –, e (iii) guiado por uma inequívoca orientação democrático-representativa e republicana. À vista disso, na seguinte parte é examinada evidência recente acerca desse desafio, principalmente desde a posse do novo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

3. A lei, a ordem e o controle civil sobre as forças de segurança e defesa no Brasil contemporâneo: evidência recente

As peculiaridades do processo de transição democrática no Brasil, desde a abertura ainda durante o regime burocrático-autoritário de 1964 a 1985, passando pela transferência pactuada do poder aos civis, bem como as transformações constitucionais e a consolidação da escolha de governantes eleitos em diferentes esferas de governo – união, estados e municípios –, entre outros fatores, possibilitou inegáveis avanços, conquistas e adensamento nas relações entre o Estado e a Sociedade. Entretanto, também foi possível identificar algumas limitações, desafios e insuficiências (Saint-Pierre, 2007). Dentre tais desafios poderiam ser citados o persistente debate sobre as melhores formas de garantir que as agências que detêm o poder coercitivo do Estado – isto é, as forças que, em tese, detém o monopólio da força física legítima, no sentido weberiano – se mantenham subordinadas à soberania popular, aos governantes civis eleitos e aos cidadãos desarmados (Linz; Stepan, 2008).

Dando continuidade aos apontamentos teórico-metodológicos das partes anteriores, doravante é examinada a evidência recente relativa aos atributos e indicadores de desempenho propostos no esquema analítico morliniano para os estudos e pesquisas nesta temática específica. Por conseguinte, o primeiro dos cinco atributos de interesse é o denominado de dependência institucional. No fundamental, nesse primeiro bloco de indicadores de desempenho interessa auscultar a possível participação – direta e indireta – de membros das forças em atividades ilegais, ilícitas e potencialmente criminosas (narcotráfico, sequestro, extorsão, intimidação, esquadões da morte, milícias, escutas eletrônicas irregulares, arapongagem, paramilitarismo), tudo isso em convivência necessária com atores não-estatais violentos, certamente fora do controle das autoridades civis e contra a Lei. Do mesmo modo, examina-se a eventual existência de assuntos, monopólios ou reservas de domínio nas quais as referidas instituições, especialmente as Forças Armadas, pudessem ter poder de voto ou mesmo de tutelagem sobre a política democrática (Carvalho, 2005).

Em relação ao tema, sabe-se que as forças de segurança pública e defesa brasileiras estão empenhadas em impulsionar processos de profissionalização, que incluem o estrito



cumprimento da lei e o respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos. Mesmo assim, não faltam denúncias, revelações, notícias e informações que sugerem o envolvimento individual de servidores em atividades ilícitas, ilegais e eventualmente criminosas. Isto é, os conhecidos desvios de conduta, que incluem a colaboração com o crime organizado, assassinatos seletivos de lideranças políticas e sociais – eis a conspiração para provocar a morte da vereadora Marielle Franco, em 2018, ou casos ainda mais frequentes nas áreas rurais e indígenas –, violência policial, por citar alguns tipos de contravenções. Ao mesmo tempo, em certas regiões das metrópoles brasileiras é possível constatar a existência das assim chamadas milícias ou virtuais exércitos privados, dedicados à extorsão e integrados por membros ativos e inativos das referidas instituições.

Cumpre acrescentar que esses desvios de conduta normalmente são de natureza individual ou de pequenos grupos, porém sem respaldo das mais altas autoridades das instituições correspondentes. Entretanto, é importante acrescentar que frequentemente desse conluio entre membros das forças, atores não-estatais violentos e lideranças políticas até certo ponto irresponsáveis surgem desdobramentos muito espúrios, inclusive em termos político-eleitorais, por intermédio de candidaturas e autoridades eleitas. Geralmente se trata de partidos e candidaturas de centro-direita que, nos diferentes níveis de governo, terminam legitimando e retroalimentando um virtual ciclo de desigualdade, violência, demagogia, populismo de extrema-direita, erosão do Estado de Direito e desdemocratização (Weyland, 2024).

Mais recentemente, foi denunciada a existência, durante o governo do ex-presidente Bolsonaro, em anuênciam das autoridades federais, sob coordenação da agência de inteligência do Estado, de um massivo programa ilegal de escuta, monitoramento, vigilância e coleta de dados – quer dizer, de arapongagem pela “Abin paralela”. Aparentemente, mais de 10 mil cidadãos brasileiros, inclusive juízes, políticos, jornalistas, acadêmicos e lideranças sociais – a maioria deles de oposição ao governo da época –, foram objeto de tais atividades ilegais. Entretanto, a diferença dos desvios de conduta acima citados, neste caso as ilegalidades foram realizadas com aquiescência e assentimento das autoridades civis e dos altos comandos das diferentes forças de segurança pública e defesa (Penteado, 2025; Dantas, 2024).

Ao mesmo tempo, na questão da eventual existência de tutela militar-policial sobre determinadas áreas, monopólios ou reservas de domínio na política democrática, é importante assinalar que se trata de tópico altamente sensível e com antecedentes bastante antigos, principalmente no contexto da militarização do Estado observada na época do regime burocrático-autoritário, entre 1964 e 1985. Certos autores alertam contra a possível persistência de um desejo de tutela pretoriana residual sobre a política democrática pós-1988, fundamentada na identidade ou *ethos* profissional, na autoimagem desses servidores fardados (elitismo, narcisismo, supremacismo, egocentrismo), e até na cultura política conservadora ainda predominante em importantes parcelas da sociedade brasileira (Oliveira, 2010; Stepan, 1989).

Assim sendo, após a remilitarização do Estado e politização das forças de segurança pública e defesa observadas durante o governo bolsonarista, atualmente as autoridades civis



brasileiras, quer na esfera federal, quer nas esferas estadual, distrital e municipal, estão impulsionando um gradual retorno de militares e policiais aos quarteis. Entende-se que, com poucas exceções, é necessário circunscrever as áreas de atuação desses profissionais basicamente às atividades inerentes à função.⁵ Evidentemente, isso exclui qualquer veleidade de tutelagem das referidas instituições sobre a política democrática. E assim deveria ser entendido pelo conjunto da classe política – governista e oposicionista –, por outras instituições do Estado, pela sociedade civil organizada e pela comunidade acadêmica (D'Araujo, 2010).

O segundo atributo relevante no estudo do controle civil sobre as forças é relativo ao financiamento e à gestão orçamentária dessas instituições públicas, especialmente no concernente a verificar até que ponto essas verbas alocadas seriam suficientes para a apropriada prestação dos serviços ofertados pelo Estado. No que tange à segurança pública é importante insistir na responsabilidade compartilhada entre as esferas federal, estadual e municipal; com ênfase na esfera estadual. Sendo assim, as estatísticas de financiamento da segurança pública mais recentes sugerem que, em 2023, o volume de gasto atingiu a casa dos R\$137,9 bilhões – equivalentes a 1,26% do produto interno bruto. Desse montante, pouco mais de R\$110,4 bilhões foram trazidos e administrados pelos Estados federados (80,0% do volume total). Logo, a esfera federal administrou R\$16,4 bilhões (11,9%). E a esfera municipal acrescentou R\$10,9 (7,9%). É importante acrescentar que a maior parte desses recursos financeiros foi utilizada no custeio de pessoal, principalmente de 796 mil agentes de segurança pública nos Estados – quer dizer, policiais militares, civis, penais, peritos, legislativos, guardas municipais, bombeiros, dentre outros (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Em paralelo, o financiamento das forças armadas e da agência de inteligência são de responsabilidade federal. Segundo o orçamento geral da União aprovado para o ano de 2025, os recursos financeiros alocados no Ministério da Defesa atingiram aproximadamente os R\$ 133,3 bilhões; e o orçamento da Agência Brasileira de Inteligência, atualmente dependente da Casa Civil da Presidência da República, administrará recursos da ordem de R\$ 50 milhões. À vista disso, em termos agregados, o orçamento combinado das forças de defesa ultrapassa os R\$ 30 bilhões; o que representa aproximadamente 1,2% do produto interno bruto. Cumpre acrescentar que por volta de 80% desses recursos financeiros são utilizados com gasto de pessoal – isto é, aproximadamente 360 mil militares nas três forças: Exército, Marinha e Aeronáutica –, e o restante em investimento. Todavia, recursos públicos de outras agências, em particular do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, bem como do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e algumas empresas privadas da indústria da defesa, complementam o financiamento de projetos estratégicos de interesse do governo brasileiro (Silva; Teixeira, 2021).⁶

⁵ Debate-se se algumas atividades poderiam ou deveria continuar sendo geridas ou monopolizadas pelas forças, especialmente aquisições de material e equipamento, escolas e currículos, justiça militar e policial, inteligência e, em menor medida, indústrias bélicas ou pesquisas científicas em certas áreas (nuclear, aeroespacial, exploração marítima, construção naval).

⁶ Os principais projetos estratégicos que recebem investimentos do Ministério da Defesa na atualidade são os seguintes: construção de corvetas, aquisição de aeronaves de caça, recomposição das forças blindadas, construção de submarinos convencionais, e operação do sistema de controle do espaço aéreo.



Levando isso em conta, o financiamento das forças de segurança pública e da defesa atualmente supera os R\$ 250 bilhões, equivalente a pouco mais de 3% do produto interno bruto. Trata-se de uma alocação orçamentária bastante considerável. Esses recursos orçamentários se destinam ao pagamento de salários, já que se trata de atividades intensivas em serviço humano (custeio). Além disso, é possível corroborar a alocação de recursos na aquisição de material e equipamento, instalações e investimentos conexos. Todavia, autoridades setoriais reivindicam a destinação de recursos financeiros ainda mais volumosos (CNN, 2023).

É provável que os orçamentos alocados nas forças de segurança pública e defesa precisem de um maior controle e fiscalização das autoridades tanto do poder Executivo quanto do Legislativo, nas três esferas de governo. Muitas vezes, os legislativos aprovam orçamentos encaminhados pelos executivos com pouco debate substancial. Os próprios integrantes do poder executivo e autoridades setoriais muitas vezes simplesmente carimbam e repassam as propostas orçamentárias recebidas das respectivas forças. Consequentemente, persiste uma alta discricionariedade e mesmo secretividade no uso desses recursos públicos (Pion-Berlin, 2014).

Em outras palavras, falta transparência, prestação de contas e responsabilidade no controle e fiscalização das verbas. Sem esquecer que, normalmente, as comissões de segurança e defesa nacional dos parlamentos são dominadas por legisladores interessados em manter o *status quo* predominante desde antes da redemocratização. Cumpre ressaltar que essa virtual autonomia orçamentária acaba provocando distorções e mesmo alimentando as narrativas falaciosas de tutelagem e supremacismo dessas instituições sobre o conjunto da nação e dos titulares eleitos, com negativas implicações para o Estado de Direito e a qualidade da democracia vigente (Castro Santos, 2005).

O terceiro atributo de interesse para os fins deste artigo é relativo aos salários, remunerações e status social (prestígio, confiança nas instituições) dos integrantes das forças de segurança pública e defesa. O assunto é relevante inclusive no que tange a evitar que remunerações comparativamente baixas em relação a outras profissões típicas do Estado ou do mercado laboral possam acabar justificando a realização de desvios de conduta por razões financeiras – corrupção, abuso de autoridade, violência, ilegalidades. Em contraste com situações predominantes no passado, na atualidade as remunerações dos servidores são bastante razoáveis. Além dos vencimentos propriamente ditos, quase todas as forças oferecem atrativos benefícios, tais como: planos de saúde, seguro de vida, capacitação profissional, alimentação, hospedagem, transporte, e aposentadoria. Tudo isso justificaria uma expectativa por altos e crescentes indicadores de integridade e desempenho dos membros das referidas forças (Tulchin; Ruthenburg, 2006).

Os salários iniciais dos oficiais, delegados e outros profissionais são, na verdade, até superiores aos salários médios do mercado laboral brasileiro. Como quer que seja, as referidas remunerações não explicam os desvios de conduta – corrupção, violência, abuso de autoridade – observados em frequentes episódios, nem mesmo a conspiração antidemocrática verificada principalmente durante o mandato presidencial bolsonariano. De fato, durante o governo anterior



houve incrementos salariais bastante elevados nesse setor, até como uma forma de agradar e atender às pressões corporativistas e às bases político-eleitorais do então mandatário e de seu grupo.

No que concerne ao status social das forças (prestígio, confiança nas instituições) é oportuno e apropriado ponderar que, para parcela significativa da sociedade brasileira, especialmente para as classes médias e altas, os homens fardados – militares, policiais – são vistos como defensores dos valores tradicionais e conservadores; quer dizer, do *status quo*. Destarte, a cultura política mais voltada para a direita tende a identificar em seus integrantes a “salvadores da Pátria”, “guerreiros”, “protetores”, “heróis da nação” e, no marco de uma suposta guerra cultural, também como a última barreira contra a extrema-esquerda, o comunismo e o progressismo no Brasil (Weyland, 2005).

Mesmo nos setores subalternos da sociedade brasileira houve, na última década, apoio consistente dos cidadãos-eleitores a candidaturas que prometiam a resolução *manu militari* de numerosos problemas e demandas, especialmente relacionadas ao tema da segurança pública (criminalidade, violência, anomia). Em paralelo, para muitos jovens e suas famílias, iniciar uma carreira militar ou policial ainda é considerado como uma excelente alternativa laboral e de mobilidade social ascendente. Inversamente, em meios mais progressistas e acadêmicos, manteve-se algum ceticismo e desconfiança perante os integrantes das forças, especialmente com relação ao compromisso e lealdade destes para com o regime democrático-representativo e republicano, conjecturas que se incrementaram de forma muito intensa durante o turbulento mandato presidencial de Bolsonaro.

Ao mesmo tempo, pesquisas de opinião pública sugerem que a Confiança social nas forças de segurança pública e defesa brasileiras, entendidas como instituições de Estado, se manteve relativamente estável. Segundo o IPEC (2024), entre 2017 e 2024, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Federal, as Escolas Públicas e as Igrejas foram as quatro instituições com maior credibilidade, confiança, status e prestígio na sociedade. As Forças Armadas e as Polícias estaduais mantiveram uma confiança relativamente elevada, principalmente quando comparadas a outras instituições, incluindo a certas organizações, agências e entidades político-sociais típicas dos regimes democráticos, como os governos (executivos), poder judiciário, parlamentos, ou partidos políticos (conferir Tabela 3).

Tabela 3 - Índice de Confiança Social no Brasil – Instituições, 2017-2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Corpo de Bombeiros	86	82	88	89	89	87	87	87
Polícia Federal	70	65	72	74	71	70	70	71
Escolas Públicas	63	57	66	70	72	67	67	70
Igrejas	72	66	71	73	71	70	70	69
Forças Armadas	68	62	69	72	69	67	66	68



Polícia	57	53	63	65	62	60	64	65
Empresas	58	50	60	64	60	58	62	63
Bancos	59	50	59	65	60	56	61	62
Ministério Público	54	49	59	62	59	58	58	61
Organizações da Sociedade Civil	56	50	58	61	60	57	59	59
Meios de Comunicação	61	51	61	61	56	56	56	58
Sistema Público de Saúde	41	38	45	56	57	51	56	57
Governo da cidade onde mora	38	34	44	46	52	51	54	55
Poder Judiciário, Justiça	48	43	55	59	52	51	53	55
Eleições, Sistema Eleitoral	35	33	48	49	55	59	53	54
Governo Federal	26	25	50	49	43	47	52	51
Presidente da República	14	13	48	46	32	41	50	47
Sindicatos	44	35	45	49	46	44	48	47
Congresso Nacional	18	18	34	36	34	34	40	40
Partidos Políticos	17	16	27	30	28	30	34	33

Fonte: elaboração própria com base em IPEC (2024, p. 6).

Os indicadores de desempenho acima podem ser interpretados de diferentes formas. Para os fins do presente artigo é especialmente interessante insistir na necessidade de que essas instituições, que detêm o poder coercitivo do Estado – militares e policiais –, continuem sendo controladas e subordinadas ao poder civil eleito pela soberania popular, integrada maioritariamente de cidadãos legalmente desarmados (Matei; Halladay; Bruneau, 2022).

O quarto atributo de interesse para o estudo e pesquisa denomina-se de Controle normativo e funcional sobre a polícia e outras forças de segurança. Neste bloco de indicadores de desempenho sobressai a avaliação da legislação, normas, estatutos, procedimentos e outros códigos disciplinares que regulam a função profissional dos integrantes das instituições em questão, bem como das autoridades civis competentes, principalmente do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Além de todo, destaca-se a urgente necessidade de verificar a definição das ameaças diante das quais se justifica o uso da força coativa, especialmente em tempos de normalidade institucional e paz regional.



Certamente, as forças em referência são reguladas por normas e regras disciplinares, bem como por uma justiça especializada no direito militar e policial. A bem da verdade, essas instituições conseguiram, ao longo de décadas, manter uma autonomia normativa e funcional bastante elevada. Possivelmente, essa autonomia teve reflexos no corporativismo, desejo de tutela sobre a política democrática, e em certo desprezo pela sociedade que os envolve (Mathias; Guzzi, 2010).

Concomitantemente, é apropriado e pertinente reconhecer e levar em consideração que, até recentemente, as autoridades eleitas do Executivo e do Legislativo, a sociedade civil, o mundo acadêmico e os partidos políticos manifestaram um baixo interesse pela gestão, controle e fiscalização dos assuntos militares e policiais. O Ministério da Defesa, por exemplo, somente foi criado em 1999. Desde então, em tese, esse ministério tem a função de contribuir na definição das políticas militares, das prioridades setoriais (promoção de oficiais, definição das estratégias e doutrinas, aquisição de material de emprego militar, distribuição e presença no território, defesa das fronteiras, ações humanitárias), bem como garantir o controle e fiscalização das atividades domésticas e externas. Contudo, o desenvolvimento institucional do referido Ministério da Defesa parece ter ficado aquém das expectativas. E para agravar a situação, o ministério experimentou um grave processo de deterioração durante o governo Bolsonaro, com a imposição de quatro ministros de origem militar, muitos deles com inclinações conspiratórias e possivelmente favoráveis ou coniventes aos desígnios autocratizantes do então mandatário (Winand; Saint-Pierre, 2010).

Algo semelhante aconteceu, ainda que de forma mais atenuada, no seio do Ministério da Justiça, responsável pela coordenação da política de segurança pública. Outrossim, é importante sublinhar que, constitucionalmente, a responsabilidade direta pela segurança pública corresponde aos governadores estaduais e, em certos casos, aos prefeitos municipais. Destarte, a maioria dos comandantes policiais – militares, civis, corpo de bombeiros, penais – são nomeados pelos governadores estaduais. Em contrapartida, os chefes da Polícia Federal e outras forças nacionais – inclusive militares – são nomeadas pelo presidente da República, em virtude de um mandato popular delegado que precisa ser respeitado mediante o controle civil das forças (Zaverucha, 2005).

Indicadores de desempenho correlacionados a este quarto atributo também devem dar conta de verificar a existência de mecanismos ou canais que permitam aos cidadãos reclamar da conduta e dos abusos de autoridades militares e policiais. Trata-se das oficinas de responsabilidade profissional, ouvidorias, defensores dos direitos humanos, procuradores e outras instituições semelhantes. Atualmente funcionam com alguma eficiência mecanismos dessa natureza à disposição da cidadania, assunto de particular relevância quando se trata do respeito pelos direitos e liberdades, até mesmo ao interior das próprias forças de segurança pública e defesa (O'Donnell, 2008).

Evidentemente, no longo prazo, esses esforços apontam para a recomposição e reforma de instituições que precisam trabalhar em suas respectivas visões sobre o regime



democrático-representativo e republicano, os direitos humanos, a tolerância e a luta contra corrupção, a violência e o abuso de poder. Bem assim, essa agenda de trabalho pode e deve ser acompanhada e monitorada por muitos outros atores político-sociais com vínculos e interesses na questão, inclusive desde o mundo acadêmico. Eis o controle interno e externo das instituições (Costa, 2004).

Por último, porém não menos importante, aparece o atributo relativo à opinião pública e à percepção dos cidadãos acerca do efetivo agir das forças, bem como os principais problemas e desafios identificados pelos “usuários” e eventuais convergências político-sociais em relação a reformas na formulação e implementação de políticas voltadas para a segurança pública e defesa. Nessa mesma linha de pensamento, os indicadores de desempenho sugerem que a opinião pública manteve uma percepção positiva das referidas instituições, especialmente dos bombeiros, da Polícia Federal e das Forças Armadas (conferir Tabela 3).

Não obstante, a evidência consultada também demonstra persistente preocupação pelo abuso de poder de alguns servidores, nomeadamente diante das mortes decorrentes de intervenção policial, tortura e execuções extrajudiciais. Algo semelhante acontece com as críticas em relação às – muitas vezes desumanas – condições de detenção em centros penais. Esporádicas demonstrações de insubordinação, pretorianismo e golpismo militar e policial também geram alguma preocupação na cidadania, pelos seus possíveis vínculos com tentativas de desdemocratização. Todavia, enfoques de gênero, raça, etnia, sexualidade, distribuição territorial (urbano-rural, centro-periferia), dentre outros, também precisam ser levados em consideração no momento de redefinição das políticas e estratégias.

Já no tocante aos consensos sobre reformas setoriais, parece evidente que as forças de segurança pública e defesa precisam respeitar o controle civil, as autoridades eleitas e os direitos e liberdades civis, políticas e sociais dos cidadãos. O assunto tornou-se ainda mais urgente no marco da mais recente transição presidencial, e principalmente após os dramáticos acontecimentos do dia 8 de janeiro de 2023. Concretamente, entende-se que as instituições em questão precisam ser mais bem treinadas, capacitadas e formadas, inclusive com revisões curriculares orientadas a aperfeiçoar o profissionalismo.⁷ Igualmente, os referidos profissionais demandam de melhores condições de trabalho, especialmente de recursos tecnológicos avançados, bem como controles internos e externos. No meio e longo prazo, acredita-se que um novo perfil e identidade militar e policial, mais acorde com as necessidades das democracias contemporâneas, poderá ser atingido (Diamint, 2018).

Em síntese, os cinco atributos e seus respectivos indicadores de desempenho propostos no esquema analítico de Leonardo Morlino para o estudo e pesquisa do controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa, assim como o que concerne ao Estado de Direito e à qualidade da democracia, sugerem que se trata de um encadeamento e sistematização bastante

⁷ Um esforço mais sistemático e consistente para avançar na revisão e no controle sobre a formação de oficiais, praças e integrantes das forças, nos diferentes níveis, precisa ser discutido e implementado com intuito de modificar gradualmente o ethos institucional e a identidade desses profissionais.



consistente, pertinente e transcendente, máxime em uma época de recomposição do regime, após um período turbulento de desdemocratização e mesmo de autocratização. Cumpre insistir que as forças são integradas por servidores públicos que devem obediência às leis e às autoridades civis eleitas por cidadãos que, mesmo desarmados, constituem o centro da soberania popular, verdadeira razão de ser do regime democrático-representativo e republicano vigente (Morlino et al., 2019).

Considerações finais

No contexto da denominada invasão de Brasília, em 8 de janeiro de 2023, acontecimento que culminou com a depredação das sedes dos três poderes da República, houve um debate entre as mais altas autoridades eleitas e nomeadas do país acerca da melhor alternativa para enfrentar a insurreição então em curso, sendo que a grande maioria dos revoltosos era integrada por cidadãos de extrema-direita, muitos deles apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro. Entre as alternativas em debate para debelar a insurreição extremista, avaliou-se a possibilidade de autorizar um decreto presidencial de Garantia da Lei e da Ordem. O referido decreto fundamenta-se no artigo 142º da Constituição Federal, e já foi utilizado em circunstâncias de exceção. Resumidamente, o referido decreto presidencial de Garantia da Lei e da Ordem autoriza o uso das forças armadas em situações extremamente graves, sobretudo quando as forças de segurança pública de responsabilidade estadual não conseguem responder aos desafios do crime organizado, bem como em situações de catástrofes e desastres naturais, emergências humanitárias, proteção de grandes eventos ou circunstâncias semelhantes (Santos; Pinto; Fayal, 2019).

Tendo em vista a conduta permissiva, conivente ou mesmo conspiratória do alto comando das forças de segurança pública do Distrito Federal, instituição brasiliense incumbida parcialmente da proteção do patrimônio da União na capital do país, a aprovação de um decreto de Garantia da Lei e da Ordem poderia ser considerado como um passo lógico no esforço orientado a reimpor a legalidade e a governabilidade democrática. Sabe-se, entretanto, que após uma avaliação mais criteriosa, serena e sensata, as autoridades competentes, encabeçadas pelo próprio presidente Lula, chegaram à conclusão da inconveniência de utilizar o referido instituto, pelos altíssimos riscos inseridos em seu bojo (Jordão, 2023).

Fundamentalmente, as autoridades civis que enfrentavam a insurreição do 8 de janeiro de 2023 se atentaram, oportunamente, de que uma vez emitido o decreto presidencial e com os militares nas ruas, poderia ser difícil o controle da situação, abrindo a margem para uma assonada golpista de extrema direita em toda regra, contra um governo que, na época, tinha apenas uma semana de haver sido empossado. Bem fundamentado receio e dúvidas afloraram entre as altas autoridades federais em relação à lealdade, profissionalismo, empenho e comprometimento do comando das forças, muitas delas penetradas pela politização e ideologia bolsonarista. Em outras palavras, Lula e seus colaboradores entenderam que o referido decreto



presidencial poderia abrir uma caixa de pandora, susceptível de estimular e até incitar a derrubada do governo. Tudo isso com gravíssimas consequências político-sociais, inclusive com uma indesejável autocratização do país.

Por consequência, com o apoio dos outros poderes da República, do mesmo modo como da maior parte das organizações da sociedade, o poder executivo decidiu colocar em prática outros institutos e mecanismos para debelar a insurreição – quer dizer, uma intervenção no governo do Distrito Federal. Como quer que seja, o crítico episódio de 8 de janeiro de 2023 pode ser considerado no contexto deste estudo, nomeadamente pelas suas graves e evidentes implicações em termos de controle civil das forças, Estado de Direito e, em geral, qualidade da democracia.

Nesse mesmo diapasão, ao longo de 2023, 2024 e 2025, foi possível constatar um esforço dos diferentes poderes e instituições do Estado brasileiro orientado a reestabelecer o controle normativo, institucional e orçamentário sobre as forças coercitivas. Buscou-se avançar na profissionalização, no reaparelhamento das forças e na reavaliação da identidade e ethos institucional, bem como restringir a autonomia, despoliticizar as instituições, e lutar contra as narrativas negacionistas, populistas e extremistas.

Desde um ponto de vista mais abrangente, e recuperando a pergunta de pesquisa apresentada na Introdução deste artigo, infere-se que o Brasil está imerso em um processo de rearranjo institucional orientado a assegurar a sobrevivência e manutenção do regime democrático-representativo e republicano. Esse processo de renovação democrática inclui o concernente à dimensão do Estado de Direito e também ao controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa. Para além do desalentador legado herdado da administração anterior, as autoridades atuais precisam continuar enfrentando problemas e desafios pretorianos transmitidos desde a época do regime burocrático-autoritário vigente entre 1964 e 1985, e mesmo desde antes. Dessarte, trata-se de tarefas e desafios político-sociais em andamento, ou ainda não plenamente atingidos (Mathias; Guzzi, 2010).

Promover a democracia, o Estado de Direito e o controle civil sobre as forças são tarefas essenciais para assegurar a governabilidade, o republicanismo e o respeito pelos direitos e liberdades civis, políticas e sociais dos cidadãos. Também, lutar contra o autoritarismo e conter o populismo são tarefas adicionais da sociedade e do Estado brasileiro na contemporaneidade. Assim sendo, entende-se que o argumento central deste artigo é razoável, pertinente e transcendente (Soares, 2019).

Além disso, sob uma perspectiva acadêmica, é urgente e necessário que novas gerações de pesquisadores assumam responsabilidades neste campo interdisciplinar do conhecimento, principalmente daqueles formados nas ciências sociais e humanidades – inclusive da Ciência Política, Sociologia, Direito, Gestão Pública, Administração e Estudos em Segurança e Defesa. Uma alta e crescente intervenção civil na gestão das forças configura-se como imperativo estratégico. A sociedade e o Estado brasileiros não podem continuar tolerando desafios pretorianos, veleidasas narrativas de tutelagem das forças sobre a política democrática, enclaves



autocráticos, nem abusos de autoridade militar ou policial. Quer dizer, desde carteiradas até execuções extrajudiciais, torturas, corrupção, violência, arapongagem ou desvios de conduta de diferente tipo (Croissant; Kuehn, 2017).

Conclui-se, então, que, para além das políticas impulsionadas por governos transitórios de diferentes orientações político-ideológicas – direita, centro ou esquerda –, a manutenção, enraizamento e efetividade do regime democrático-representativo e republicano deverão ser preservados. O Estado de Direito, entendido como uma das dimensões procedimentais do regime, precisa ser renovado, já que frequentemente aparece com os indicadores menos favoráveis nas pesquisas sobre a qualidade da democracia brasileira. Nesse contexto, corrobora-se que o controle civil das forças se mantêm como uma das tarefas mais destacadas, urgentes e incontornáveis para a sociedade e o Estado brasileiro na contemporaneidade e no futuro próximo (Bruneau; Matei, 2013).

Referências

- AMORIM NETO, Otávio. **Democracy, Civil-Military Relations, and Defense Policy in Brazil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- BIANCHI, Bernardo et al. **Democracy and Brazil. Collapse and Regression**. Londres: Routledge, 2022.
- BINGHAM, Tom. **The Rule of Law**. Londres: Penguin, 2011.
- CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- CASTRO SANTOS, Maria. "Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004". In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp. 113-139.
- CNN. Gastos com defesa impulsionam economia, e Brasil precisa investir mais, dizem especialistas. **CNN Brasil**. São Paulo, 2023 (24 set.). Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/gastos-com-defesa-impulsionam-economia-e-brasil-principais-investir-mais-dizem-especialistas/#text=Segundo%20nota%2C%20%C3%A9avalida%20inclusive,R%24%20126%2C1%20bilh%C3%B5es>. Acesso em: 25 mar. 2025.
- CONGRESSO NACIONAL. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023. Relatório Final**. Brasília: Governo Federal, 2023.
- COSTA, Arthur. **Entre a lei e a ordem. Violência e reforma das polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- CROISSANT, Aurel; KUEHN, David. **Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives**. Berlin: Springer, 2017.



D'ARAUJO, Maria. **Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DALL'AGNOL, Darlei; DALL'AGNOL, Gustavo. Military ethics: rethinking civil-military relations in Brazil. **Kriterion**, n. 154, p. 123-146, 2023.

DANTAS, Dimitrius. Espionagem da Abin: veja a lista com os nomes já conhecidos que foram monitorados no governo Bolsonaro. **O Globo**. Rio de Janeiro, 2024 (23 fev.). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/23/espionagem-da-abin-veja-a-lista-com-os-nomes-ja-conhecidos-que-foram-monitorados-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2025.

DAHL, Robert. **Polarquia. Participação e Oposição.** São Paulo: Edusp, 2005.

DESH, Michael. **Civilian control of the military. The Changing Security Environment.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

DIAMINT, Rut. "Relações civis militares." In: SAINT-PIERRE, Hector; VITELLI, Marina (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa.** São Paulo: Editora Unesp, 2018, pp. 799-814.

DIETRICH, Mark K. **Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union. Voices From Five Countries.** Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** São Paulo: Martins Fontes, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2024.

HUNTER, Wendy. "Assessing Civil-Military Relations in Postauthoritarian Brazil." In: KINGSTONE, Peter; POWER, Timothy (Orgs.). **Democratic Brazil. Actors, Institutions and Processes.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000, pp. 101-125.

HUNTINGTON, Samuel P. **O soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

IDEA INTERNACIONAL. **Global State of Democracy Initiative. Brazil.** Estocolmo. 2024. Disponível em: <https://www.idea.int/democracytracker/country/brazil>. Acesso em: 25 mar. 2025.

IPEC. **Índice de Confiança Social 2024.** São Paulo: Inteligência em Pesquisa e Consultoria, 2024.

JESUS SANTOS, Eduardo; KUBIK, Erika; DA CUNHA , Paulo. Controle civil sob ameaça? Militarismo, politização e radicalização dos militares no Brasil de Bolsonaro. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 11, n. 2, p. 107-133, 2024.



JORDÃO, Pedro. Entenda o que é GLO, medida que permite ao presidente utilizar as Forças Armadas na segurança pública. **CNN Brasil**. São Paulo. 2023 (1 nov.). Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-o-que-e-glo-medida-que-permite-ao-presidente-utilizar-as-forcas-armadas-na-seguranca-publica/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

KOHN, Richard. Out of control: the crisis in civil-military relations. **National Interest**, n. 35 (Spring), p. 3-17, 1994.

LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2024. La democracia resiliente**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2024.

LEVINE, Daniel; MOLINA, José. La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, n. 45, p. 17-46, 2007.

LEVITSKY, Steve; ZIBLATT, Daniel. **Como salvar a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

MARAVALL, José María. "The Rule of Law as a Political Weapon." In: MARAVALL, José; PRZEWORSKI, Adam (Orgs.). **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 261-301, 2002.

MARTINS FILHO, João Roberto. **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda Editorial, 2021.

MATEI, Florina; HALLADAY, Carolyn; BRUNEAU, Thomas. **The Routledge Handbook of Civil-Military Relations**. 2a ed. Londres: Routledge, 2022.

MATHIAS, Suzeley; GUZZI, André. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 41-57, 2010.

MORLINO, Leonardo. **Calidad democrática entre líderes y partidos. Conferencia Magistral 16**. México: Instituto Nacional Electoral, 2020.

_____. **Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MORLINO, Leonardo et al. **Working Paper on legitimacy and authority regarding the rule of law, democracy, solidarity and justice. Reconnect**. Bruxelas: União Europeia, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. **Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Documento de trabajo n. 36**. San Martín: UNSAM, 2008.

OLIVEIRA, Armando. **(Des) controle civil sobre os militares no Brasil: um estudo comparado (1945-1964/1985-2009)**. Recife. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

PENIDO, Ana. "Repensando um velho fenômeno. A tutela militar na política brasileira." In: TZEIMAN, Andrés; MARTUSCELLI, Danilo (Orgs.). **La crisis de la democracia em América Latina**. Buenos Aires: Clacso, p. 107-126, 2024.



PENTEADO, Bianca. 'Abin paralela' usou software espião 887 vezes para rastrear 'inimigos' de Bolsonaro. **Brasil 247.** São Paulo. 2025 (24 fev.). Disponível em: [https://www.brasil247.com/brasil/abin-paralela-usou-software-espiao-887-vezes-para-rastrear-i-nimigos-de-bolsonaro](https://www.brasil247.com/brasil/abin-paralela-usou-software-espiao-887-vezes-para-rastrear-inimigos-de-bolsonaro). Acesso em: 25 mar. 2025.

PION-BERLIN, David. "Latin American civil-military relations: what progress has been made?" In: MARES, David; MARTÍNEZ, Rafael (Orgs.). **Debating civil-military relations in Latin America.** Chicago: Sussex Academic Press, p. 61-80, 2014.

SAINT-PIERRE, Hector. **Controle civil sobre os militares: e a política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai.** São Paulo: Edunesp, 2007.

SANTOS, Jorge; PINTO, José; FAYAL, Ricardo. Armed forces and internal security: reflections on civil-military relations in Brazil. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, n. 2, p. 206-219, 2019.

SILVA, Peterson; TEIXEIRA, Augusto. The relationship between defence policy, defence budget, and force structure in contemporary Brazil. **Brasiliana. Journal for Brazilian Studies**, v. 10, n. 2, p. 47-68, 2021.

SOARES, Samuel. Da Constituinte à Comissão Nacional da Verdade: a questão militar como entrave perene ao Estado de Direito e à democracia no Brasil. Perseu. **História, Memória e Política**, v. 13, n. 18, p. 151-165, 2019.

STEPAN, Alfred. **Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation.** Oxford: Oxford University Press, 1989.

TULCHIN, Joseph; RUTHENBURG, Meg. **Toward a Society under Law.** Washington: WWCP, 2006.

V-DEM. **Democracy Report 2025. 25 Years of Autocratization - Democracy Tumped?** Gotemburgo: V-Dem Institute, 2025.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WEYLAND, Kurt. **Democracy's Resilience to Populism's Threat. Countering Global Alarmism.** Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

_____. "The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy." In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott (Eds.). **The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks.** Cambridge: Cambridge University Press, p. 90-120, 2005.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia, 1990-2002.** Rio de Janeiro: Record, 2005.



CONTROLE CIVIL SOBRE AS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA, ESTADO DE DIREITO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: O ESTADO DA QUESTÃO

Resumo: Sob a perspectiva dos estudos e pesquisas acerca da qualidade da democracia, o artigo examina o devenir do controle civil sobre as forças de segurança pública e defesa (militares, policiais, serviços de inteligência) e suas implicações para a recomposição do Estado de Direito no Brasil contemporâneo. Em termos teórico-metodológicos, o texto adere ao esquema analítico apresentado por Leonardo Morlino e colaboradores. Utilizam-se dados primários e secundários para fundamentar uma análise interpretativa, bem como para a geração de inferências descritivas e explicativas. Argumenta-se que consolidar o controle das autoridades civis eleitas sobre as forças de segurança pública e defesa é de crucial relevância e pertinência, quer para debelar o problema pretoriano residual, quer para consolidar o Estado de Direito e o próprio regime político democrático-representativo e republicano no país.

Palavras-chave: Brasil; Qualidade da Democracia; Estado de Direito; Controle Civil sobre as Forças de Segurança Pública e Defesa; Direitos Humanos e Cidadania.

CONTROL CIVIL SOBRE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEFENSA, ESTADO DE DERECHO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Resumen: Desde la perspectiva de los estudios e investigaciones sobre la calidad de la democracia, el artículo examina el devenir del control civil sobre las fuerzas de seguridad y defensa públicas (militares, policías, servicios de inteligencia) y sus implicaciones para la restauración del Estado de Derecho en el Brasil contemporáneo. En términos teórico-metodológicos, el texto adscribe al esquema analítico presentado por Leonardo Morlino y colaboradores. Los datos primarios y secundarios se utilizan para respaldar un análisis interpretativo, así como para generar inferencias descriptivas y explicativas. Se argumenta que consolidar el control de las autoridades civiles electas sobre las fuerzas de seguridad y defensa públicas es de crucial relevancia y pertinencia, tanto para superar el problema pretoriano residual, como para consolidar el Estado de Derecho y el propio régimen político democrático-representativo y republicano en el país.

Palabras claves: Brasil; Calidad de la Democracia; Estado de derecho; Control Civil sobre las Fuerzas de Seguridad Pública y Defensa; Derechos Humanos y Ciudadanía.

CIVIL CONTROL OF SECURITY AND DEFENSE FORCES, RULE OF LAW AND THE QUALITY OF DEMOCRACY IN BRAZIL: THE STATE OF THE QUESTION

Abstract: From the perspective of studies and research on the quality of democracy, the article examines the evolution of civil control over public security and defense forces (military, police, intelligence services) and its implications for the renewal of the Rule of Law in contemporary Brazil. In theoretical-methodological terms, the text adheres to the analytical scheme presented by Leonardo Morlino and collaborators. Primary and secondary data are used to support an interpretative analysis, as well as to generate descriptive and explanatory inferences. It is argued that consolidating the control of elected civil authorities over the public security and defense forces is of crucial relevance and pertinence, both to overcome the residual praetorian problem, and to consolidate the Rule of Law and the democratic-representative and republican political regime in the country.

Keywords: Brazil; The Quality of Democracy; Rule of Law; Civil Control of Security and Defense Forces; Human Rights and Citizenship.



RECEBIDO EM: 5 de junho de 2024

APROVADO EM: 27 de março de 2025

PUBLICADO EM: 15 de julho de 2025

SUGESTÃO DE CITAÇÃO:

AVILA, Carlos Federico Domínguez. Controle Civil das Forças de Segurança e Defesa, Estado de Direito e Qualidade da Democracia no Brasil. **Revista Espirales**, v. 9, e-location: e2282886913, 2025. DOI: <https://doi.org/10.29327/2282886.9.1-3>

EDITORIA-CHEFE: Tereza Spyer e João Barros II

EDITORIA ADJUNTA: Besna Yacovenco, Marina Magalhães Moreira e Orlando Bellei Neto

EDITORIA EXECUTIVA: Cibelle Burdulis da Motta e Marina Magalhães Moreira

REVISÃO: Cibelle Burdulis da Motta

DIAGRAMAÇÃO: Alessandra Renata de Melo Teixeira

A REVISTA ESPIRALES É APOIADA E FINANCIADA POR: