

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA - CBMSC  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS - ESAG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA: ESTUDOS  
ESTRATÉGICOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**

**CESAR DE ASSUMPTÃO NUNES**

**UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O APROVEITAMENTO DOS  
CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2014**

**CESAR DE ASSUMPÇÃO NUNES**

**UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O APROVEITAMENTO DOS  
CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Marcello Beckert Zappellini

**FLORIANÓPOLIS**

**2014**

### CIP - Dados Internacionais de Catalogação na fonte

---

N972p Nunes, Cesar de Assumpção  
Uma proposta de intervenção para o aproveitamento dos conscritos no  
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. / Cesar de Assumpção  
Nunes. -- Florianópolis, 2014.: UDESC, 2012.  
98 f. : il.

Monografia (Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos  
no Corpo de Bombeiros Militar) - Universidade do Estado de Santa  
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Marcello Beckert Zappellini

1. Serviço Militar Obrigatório. 2. Conscritos. 3. Políticas Públicas.  
4. Cidadania. 5. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. I.  
Zappellini, Marcello Beckert. II. Título.

CDD 363.22

Ficha catalográfica elaborada pelas Bibliotecárias Marchelly Porto CRB 14/1177 e Natalí Vicente CRB 14/1105

## **CESAR DE ASSUMPÇÃO NUNES**

### **UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O APROVEITAMENTO DOS CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista.

#### **Banca Examinadora**

**Orientador:** \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcello Beckert Zappellini  
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

**Membro:** \_\_\_\_\_  
Msc. Cel BM Carlos Augusto Knihs  
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

**Membro:** \_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Adrian Sanchez Abrahan  
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

Florianópolis, SC, 10/março/2014.

Aos meus pais, José (*in memoriun*) e Jane, pelo incentivo e apoio incondicional para que eu pudesse estudar e aprimorar meu desenvolvimento intelectual e profissional. Sem o esforço de ambos não teria construído uma carreira profissional no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

À minha esposa, Karla Leonora, pois além de entender a minha ausência por conta da dedicação que a pesquisa científica exige, contribuiu com seus conhecimentos científicos na seleção de referências para execução deste trabalho de pesquisa.

Às minhas filhas Sofia e Laura pela oportunidade de ser pai.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Marcello Beckert Zappellini, meu orientador, pois soube entender as circunstâncias da pesquisa e orientou os melhores caminhos para a elaboração e concretização deste trabalho de pesquisa, não medindo esforços e dedicação para a melhor orientação.

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e à Universidade do Estado de Santa Catarina pela possibilidade do aperfeiçoamento profissional combinado com excelência no ensino e na pesquisa científica.

À Profa. Stella Maris Büchele pela forma profissional, incentivadora e construtiva como realizou a coorientação e revisão desta monografia, constituindo-se um dos marcos referenciais deste trabalho.

## RESUMO

NUNES, Cesar de Assumpção. **Uma proposta de intervenção para o aproveitamento dos conscritos no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.** 2014. 98f. Monografia (Especialização em Gestão Pública com Ênfase: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar) - Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2014.

Esta pesquisa teve como objetivo geral - Analisar o Serviço Militar Obrigatório no Brasil, especialmente quanto à legislação vigente, na perspectiva de que os cidadãos que se alistam para cumpri-lo, possam perceber o CBMSC como mais uma opção de escolha para o aprimoramento pessoal e capacitação profissional. O Serviço Militar como obrigação fundamental da cidadania reporta à época das cidades da antiga Grécia e do Império Romano, e no Brasil o sistema de conscrição remonta desde antes da Segunda Guerra Mundial e a inclusão compulsória de jovens com idade entre 18 e 19 anos, em conformidade com a legislação vigente para compor as fileiras das Forças Armadas, permanecendo nas Organizações Militares pelo prazo de 10 meses, recebendo educação e instrução militar. Diante do exposto, este estudo tem como hipóteses: a) O Serviço Militar Obrigatório, dentro do conceito de Mobilização Nacional pode ser realizado em forças auxiliares militares como os CBM; b) Na possibilidade de realizar o Serviço Militar Obrigatório diante da atual legislação, a estrutura e a organização dos CBBMM deverão dispor destes cidadãos, bem como de toda a legislação estadual e federal; c) Dentro do conceito de Mobilização Nacional há possibilidade de que o Serviço Militar Obrigatório, mediante análise da legislação vigente, possa se tornar também um programa ou uma política pública, dentro dos conceitos sustentados pelos estudiosos sobre o tema. Para responder a pergunta de pesquisa e ratificar as hipóteses deste estudo, o método adotado foi de uma pesquisa descritiva e exploratória, dentro de uma abordagem qualitativa. Do conteúdo foram analisados os aspectos legais no que tange à Estratégia Nacional de Defesa e Mobilização Nacional, com o intuito de identificar se há fundamento legal para que seja proposto aos Corpos de Bombeiros Militares, em particular o de Santa Catarina, a utilização do Serviço Militar Obrigatório. Ao finalizar o estudo pode-se concluir que: o Serviço Militar Obrigatório é referenciado à luz da Estratégia Nacional de Defesa; Serviço Militar na forma como é construído quanto ao aspecto legal e pela abrangência e relevância para a Segurança Nacional, pode concorrer a uma agenda de políticas públicas, especialmente dentro do conceito de ensino e capacitação profissional e aprimoramento pessoal; com base na legislação vigente (Lei nº 4.375/64 - Lei do Serviço Militar) o aproveitamento dos conscritos no Corpo de Bombeiros Militar esbarra na falta de clareza, constituindo-se um dos óbices para uma autorização, necessitando de regulamentação, por meio de emenda à Constituição Federal vigente, bem como a regulamentação na esfera Estadual; um dos modelos a ser seguido é o que já está sendo aplicado na Corporação - Programa de Bombeiro Comunitário; e a proposta quanto à forma de utilização do conscrito no Corpo de Bombeiros Militar é viável, podendo ser utilizada a mesma metodologia de formação de soldados profissionais.

**Palavras-chave:** Serviço Militar Obrigatório. Conscrição. Bombeiros militares. Políticas públicas. Cidadania.

## ABSTRACT

NUNES, Cesar de Assumpção. **A proposal for the use of conscripts in the Fire Department of Santa Catarina.** 2014. 98f. Monograph (Especialização em Gestão Pública com Ênfase: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar) - Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2014.

This research had as its general aim - Analyze the Compulsory Military Service in Brazil, especially regarding current legislation, from the perspective of citizens who enlist to stick to it, can realize CBMSC as another option of choice for personal improvement and professional training. The Military as a fundamental obligation of citizenship reports at the time of the cities of ancient Greece and the Roman Empire, and in Brazil the system of conscription dating from before the Second World War and the compulsory inclusion of young people aged between 18 and 19 years in accordance with applicable to compose the ranks of the Armed Forces, remaining in military Organizations for the period of 10 months, receiving military training and education legislation. Given the above, this study's hypotheses: a) Compulsory Military Service, within the concept of National Mobilization can be held in military auxiliary forces such as the CBM; b) the possibility to perform compulsory military service before the current legislation, the structure and organization of CBBMM should have these citizens, as well as all state and federal laws; c) Within the concept of National Mobilization there is possibility that the Compulsory Military Service, through examination of current legislation, can also make a program or policy, within the concepts supported by scholars on the subject. To answer the research question and ratify the hypotheses of this study, the method used was a descriptive and exploratory research within a qualitative approach. Content the legal aspects were analyzed regarding the National Defense Strategy and National Mobilization, in order to identify if there is cool to be proposed to the Corps of Military Firefighters, in particular of Santa Catarina, the use of the military service foundation required. At the end of the study it can be concluded that: the Compulsory Military Service is referenced in the light of the National Defense Strategy; Military service in the way it is constructed as the legal aspect and the comprehensiveness and relevance to national security, may apply for a public policy agenda, especially within the concept of vocational education and training and personal improvement; based on current legislation (Law nº 4375/64 - Military Service Law) the use of conscripts in the Fire Brigade hindered by a lack of clarity, becoming one of the obstacles for a permit, requiring regulation through amendment the current Federal Constitution, as well as the regulation on State level; one of the models to be followed is what is already being applied in the Corporation - Community Program Fireman; and a proposal on how to use the conscript the Fire Brigade is feasible, the same methodology of training professional soldiers can be used.

**Keywords:** Compulsory Military Service. Conscription. Firefighters. Public policies. Citizenship.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Distribuição dos Batalhões pelo Estado de Santa Catarina .....	23
Figura 2	Ciclo de políticas públicas .....	37
Figura 3	Categorias de atores .....	45
Quadro 1	Tipologia de políticas públicas de Wilson .....	34
Quadro 2	Tipologia de políticas públicas de Gormley .....	34
Quadro 3	Tipologia de políticas públicas de Gustafsson .....	35

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Bombeiros Militares
CAM	Certificado de Alistamento
CB	Corpo de Bombeiros
CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CBMSC	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina
CESC/89	Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989
CFRB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPOR	Centro de Preparação de Oficiais da Reserva
DGTG	Diretoria Geral de Tiro de Guerra
DSM	Diretoria do Serviço Militar
EC	Emenda Constitucional
JSM	Junta de Serviço Militar
LOB	Lei de Organização Básica
NPOR	Núcleo de Preparação de Oficiais da Reserva
OM	Organização Militar
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
PGC	Plano Geral de Convocação
RLOB	Regulamento da Lei de Organização Básica
SESP	Secretaria do Estado da Segurança Pública

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA .....	12
1.2	OBJETIVOS .....	13
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivo Geral .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>13</b>
1.3	HIPÓTESES .....	13
1.4	CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO .....	14
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	14
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZANDO O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR .....</b>	<b>16</b>
2.1	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FOGO DO COMBATE E DA PREVENÇÃO .....	16
2.2	O SURGIMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS NO BRASIL .....	19
2.3	OS ASPECTOS LEGAIS DO CORPO DE BOMBEIROS .....	20
<b>2.3.1</b>	<b>Aspectos Legal e Organizacional .....</b>	<b>20</b>
2.4	O CORPO DE BOMBEIROS E A CONDIÇÃO DE MILITAR .....	24
<b>3</b>	<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....</b>	<b>30</b>
3.1	CARACTERÍSTICAS .....	30
3.2	CONCEITUAÇÃO .....	30
3.3	TIPOLOGIAS PROPOSTAS POR SECCHI .....	32
<b>3.3.1</b>	<b>Tipologia de Lowi .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Tipologia de Wilson .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Tipologia de Gormley .....</b>	<b>34</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Tipologia de Gustafsson .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3.5</b>	<b>Tipologia de Bozeman e Pandey .....</b>	<b>36</b>
<b>3.3.6</b>	<b>A Criação de Novas Tipologias .....</b>	<b>37</b>
3.4	AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	40
<b>3.4.1</b>	<b>O Processo Evolutivo de Avaliação .....</b>	<b>42</b>
<b>3.4.2</b>	<b>A Metodologia de Avaliação .....</b>	<b>43</b>
3.5	OS ATORES E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	45
3.6	NOÇÃO DE CIDADANIA NO BRASIL .....	48

<b>4</b>	<b>DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DO SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO</b>	<b>51</b>
4.1	ASPECTOS HISTÓRICOS NO BRASIL .....	51
<b>4.1.1</b>	<b>O Serviço Militar Brasileiro nos Dias Atuais .....</b>	<b>55</b>
4.2	REFLETINDO SOBRE O SERVIÇO MILITAR NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS DO BRASIL .....	60
4.3	O SERVIÇO MILITAR À LUZ DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA .....	68
4.4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SERVIÇO MILITAR .....	76
<b>4.4.1</b>	<b>Políticas Públicas e Segurança Nacional .....</b>	<b>76</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Serviço Militar Obrigatório: Análise da Legislação .....</b>	<b>77</b>
<b>4.4.2.1</b>	<b>Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>78</b>
<b>4.4.2.2</b>	<b>Lei nº 4.375, de 17/08/1964 - Lei do Serviço Militar .....</b>	<b>78</b>
<b>4.4.2.3</b>	<b>Decreto nº 57.654, de 20/01/1966 .....</b>	<b>79</b>
<b>4.4.2.4</b>	<b>Lei nº 8.239, de 04/10/1991 - Lei do Serviço Militar Alternativo .....</b>	<b>80</b>
4.5	A POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR .....	82
4.6	O APROVEITAMENTO DOS CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR .....	85
4.7	UMA PROPOSTA PARA A UTILIZAÇÃO DOS CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA .....	86
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES .....</b>	<b>89</b>
5.1	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	89
5.2	SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	92
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>93</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o tema e a descrição de situação problema, os objetivos, as hipóteses, a contribuição do estudo e a estrutura do trabalho de pesquisa.

## 1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Frente a atual legislação vigente e considerando a abrangência que o Serviço Militar Obrigatório tem para a Segurança Nacional, verificar se tal serviço poderia ser realizado no Corpo de Bombeiros Militar - CBM.

Para responder esta questão foi necessário avaliar a legislação vigente relativa ao Serviço Militar Obrigatório no Brasil, sua importância histórica e atual e, principalmente, estudar a política estratégica nacional de segurança brasileira, que está em vigor e que prevê uma organização deste Sistema no território nacional, dentre outras medidas contempladas a fim de manter a integridade nacional.

Outro alvo da pesquisa foi verificar se há fundamento legal para que seja proposto aos Corpos de Bombeiros Militares - CBBMM, neste caso o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina - CBMSC, o aproveitamento dos conscritos, recebendo-os, treinando-os e capacitando-os dentro da atual estrutura de ensino e da capilaridade que possui por meio de suas organizações, especialmente as sedes de batalhões estabelecidas nas principais cidades de Santa Catarina.

Porém, neste contexto, se faz necessário avaliar as decorrências no que tange ao emprego do conscrito<sup>1</sup> capacitado dentro da atual estrutura operacional do CBM, como também, de se investigar o que poderia ser proposto no âmbito estadual quanto à legislação. Destaca-se que se a legislação federal, em algum momento, for modificada todos os CBBMM do Brasil se beneficiarão desta mudança.

Desta forma, para desenvolver este trabalho de pesquisa delimitou-se como perguntas norteadoras: **Quais as formas e as possibilidades legais para o Serviço Militar ser executado no CBMSC? Quais as sugestões ou linhas de ação que poderiam ser tomadas?**

---

<sup>1</sup> Por conscrito pode-se entender os brasileiros que compõem a classe chamada para a seleção, tendo em vista a prestação do Serviço Militar inicial.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o Serviço Militar Obrigatório no Brasil, especialmente quanto à legislação vigente, na perspectiva de que os cidadãos que se alistam para cumpri-lo, possam perceber o CBMSC como mais uma opção de escolha para o aprimoramento pessoal e capacitação profissional.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- 1) Estudar os conceitos de Mobilização Nacional e de Serviço Militar Obrigatório, identificando na legislação vigente a possibilidade de que o CBM possa receber conscritos.
- 2) Propor linhas de ação legal e administrativa com vistas a contribuir de forma científica para a tomada de decisão.
- 3) Identificar os marcos teóricos de Mobilização Nacional e Serviço Militar Obrigatório.
- 4) Avaliar se os marcos teóricos podem ser inseridos como política pública para ensino e capacitação.

## 1.3 HIPÓTESES

- 1) O Serviço Militar Obrigatório, dentro do conceito de Mobilização Nacional pode ser realizado em forças auxiliares militares, como os CBM.
- 2) Na possibilidade de realizar o Serviço Militar Obrigatório diante da atual legislação, a estrutura e a organização do CBM deverão dispor destes cidadãos, bem como toda a legislação estadual e federal.

- 3) Dentro do conceito de Mobilização Nacional há possibilidade de que o Serviço Militar Obrigatório, mediante análise da legislação vigente, possa ser inserido na agenda pública, tornando-se um programa e/ou uma política pública, com base nos conceitos sustentados pelos estudiosos sobre o tema, como por exemplo, aqueles sugeridos pelo professor orientador para o desenvolvimento deste trabalho: Secchi (2010), Hochman (2007) e Carvalho (2002).

#### 1.4 CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO

A contribuição deste trabalho de pesquisa está na possibilidade de informar aos jovens do sexo masculino, na faixa etária entre 18 e 19 anos, que eles podem dispor do CBM como mais uma opção para prestar o Serviço Militar Obrigatório criando uma nova alternativa. Vale ressaltar que, atualmente, estes jovens alistados para o Serviço Militar somente podem realizá-lo nas Forças Armadas.

Desta forma, ao poder escolher o CBM, estes participariam de atividades preventivas, técnicas de busca e salvamento, prevenção e combate a incêndios, orientação e navegação no terreno, ações de proteção e defesa civil, salvamento aquático, entre outras atividades da Corporação. Esta obrigação, uma vez regulamentada, permitiria que por meio das missões do CBM, os conscritos poderão contribuir para o aumento no quadro de recursos humanos da Corporação.

#### 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho de pesquisa está estruturado por capítulos, conforme descrito a seguir.

No Capítulo 1 - Introdução - apresenta-se o tema e a situação-problema, o objetivo, e a justificativa e contribuição do estudo.

No Capítulo 2 - A Contextualização do Corpo de Bombeiros Militar - apresenta-se a evolução histórica do fogo, do combate e da prevenção, o surgimento do Corpo de Bombeiros os aspectos legais e a condição militar da Corporação.

No Capítulo 3 - As Políticas Públicas no Brasil - são apresentadas as características, a conceituação, as tipologias propostas por Secchi, a criação de novas tipologias, a avaliação em políticas públicas e metodologia, os atores e as políticas públicas, bem como a noção de cidadania no Brasil.

No Capítulo 4 - Diagnóstico e Análise do Serviço Militar Obrigatório: Uma Proposta de Intervenção - são apresentados os aspectos históricos e atuais e uma reflexão do Serviço Militar nas Constituições Brasileiras, à luz da estratégia nacional de defesa, as políticas públicas e o Serviço Militar, a possibilidade de realização do Serviço Militar Obrigatório no CBM e uma proposta para o aproveitamento dos conscritos na Corporação catarinense.

No Capítulo 5 - Considerações Finais e Sugestões - são apresentadas as considerações finais com base no entendimento e vivências do pesquisador, bem como as sugestões para trabalhos futuros.



## 2 CONTEXTUALIZANDO O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

Este capítulo apresenta uma contextualização do CB, trazendo os aspectos históricos do combate e prevenção do fogo, o surgimento do serviço de bombeiros no País, com foco no Estado de Santa Catarina e, por último, discorre sobre a condição de militar da Corporação.

### 2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FOGO, DO COMBATE E DA PREVENÇÃO

As primeiras ações humanas contra o fogo derivaram da necessidade do homem primitivo de tentar controlá-lo. Não há como negar que a evolução do homem deve-se também ao uso do fogo, quer fosse produzido por fenômenos naturais ou obtido de forma rudimentar, quando produziam centelhas a partir da fricção entre duas pedras de sílex, entocados no interior das cavernas.

Na medida em que aumentava a utilização do fogo, maior era a necessidade de controlá-lo. O fogo tem fascinado a humanidade há milhares de anos, desde o homem pré-histórico, quando este aprendeu a utilizar a força do fogo para proveito próprio, especialmente para cozinhar e ter aquecimento nos invernos rigorosos. O fogo serviu como proteção aos primeiros hominídeos contra os predadores por meio do uso tochas rudimentares, para assustar as presas e encurralá-las para produção de comida e usado no desenvolvimento e na criação de ferramentas, na produção de armas com elevado poder destrutivo.

Na mitologia grega, Prometeu, filho do titã Jápeto, foi quem roubou o fogo de Hefesto, o deus do fogo, para dá-lo. Prometeu praticou esse ato, por sentir pena dos indefesos humanos, já que com o fogo o homem poderia utilizar sua inteligência e equilibrar sua vulnerabilidade perante os perigos que o universo apresentava. Por este ato, Zeus castigou Prometeu a um suplício eterno. Zeus acorrentou Prometeu a um rochedo e assim exposto, sem poder se defender, sofria todos os dias o ataque de uma águia [...] (POUZADOUX, 2001, p. 14).

O homem sempre desejou dominar o fogo, mas apesar de controlar a ignição não controlava o fogo que vinha de relâmpagos e vulcões, sendo este último da ira dos deuses, um verdadeiro castigo do céu. O fogo era venerado na antiguidade e, com o seu domínio, trouxe a cerâmica, o vidro, a forja do cobre e aço, o fogo de artifício, a arma polvorada. Porém, o seu descontrole sempre produziu perdas de vidas e de propriedades devido aos incêndios.

Neste período surge a necessidade de combatê-lo quando este fugisse do controle, nascendo a partir daí os vigilantes e as primeiras ações organizadas para combater o fogo descontrolado.

Da obra de Aste (1991) foram extraídos os registros históricos sobre a evolução dos vigilantes para o combate aos incêndios, os quais estão expostos a seguir.

[...] Uma das primeiras organizações conhecidas de combate ao fogo foi criada na Roma antiga quando a capital do império Romano foi devastada por um grande incêndio no ano 27 a.C. e por esta razão Cesar Augusto, preocupado por este acontecimento, decidiu pela a criação de um corpo chamado de 'vigiles', responsáveis pela segurança de Roma (p.15).

Tratava-se de uma organização de segurança que, pelos perigos dos incêndios, especialmente das brasas, que eram levadas pelos ventos e que provocavam fogo ao cair ainda vivas nos telhados de sapê, zelavam as cidades.

[...] Quando Cesar Augusto, que se tornou Imperador em 27 a.C., formou uma fração de tropa chamados de 'vigiles', eram vigilantes que patrulhavam e policiavam as ruas das cidades e povoados para impedir existência de incêndios. Essas patrulhas eram muito bem organizadas seguia a disciplina dos exércitos Romanos. Os vigilantes eram plebeus que detinham a confiança do Imperador ou de alguns de seus súditos (p. 19).

Assim sendo, com o domínio crescente da Europa pelos romanos essas práticas e costumes iam sendo incorporadas e aperfeiçoadas. Os povoados começavam a se organizar para fazer frente ao descontrole do fogo sobre suas casas, havendo uma mobilização com disponibilidade, com a presença de baldes de couro em linha, desde o fogo até os poços cavados e **olhos de água** (grifo do próprio autor).

[...] quando avistavam um incêndio, aparatos e métodos rudimentares de apagá-los entravam em operação. Tocavam-se sinos com ritmo bastante acelerado, onde outros vigilantes corriam para o sinistro e a multidão também mobilizada pelo toque, portando baldes de tecido ou couro, fazia uma fila indiana do local de abastecimento de água até o incêndio. Este corpo serviu até a queda do Império Romano 476 d.C (p. 20).

Desta forma, na medida em que as sociedades evoluíam o fogo acompanhava esse crescimento, com novas aplicações e outras formas de controlá-lo. Assim, surge a necessidade de se estabelecer leis, pois a vida em cidades já era uma realidade e, para tal, se fazia necessário uma primeira lei.

Uma das normas mais antigas de proteção contra incêndios que se tem conhecimento foi promulgada no ano de 872 em Oxford, Inglaterra, estabelecendo um toque de alerta, a partir do qual seus moradores deveriam se mobilizar

prontamente a fim de auxiliar o corpo de combatentes local para extinguir os incêndios que tomasse a mínima proporção (p. 23).

As cidades exigiam mais medidas de proteção contra incêndio, toques de corneta existentes, que além de anunciar os inimigos e agressores externos, também valia para outro inimigo - os incêndios (p. 24).

[...] Mais tarde, Guilherme o conquistador, por meio de decreto, estabeleceu um toque de alerta padronizado para toda a Inglaterra. Esse toque padronizado tinha o objetivo de mobilizar a alertar a população contra incêndios e agressões externas. Durante a Idade Média os incêndios tinham um conceito muito determinista: eram consideravam um dano inevitável (p. 24).

Tal como a evolução e as necessidades, os meios de proteção e alertas foram se desenvolvendo junto com as invenções e a legislação.

Na história está registrado que em 1395 em Portugal Dom João I, por meio de Carta Régia, cria um sistema de vigilância noturna, com atribuição delegada a carpinteiros, calafates e mulheres para combater incêndios. A partir do século XVI os artesões espalhavam-se por toda Europa empenhando uma modesta industrialização. Os incêndios tornaram-se cada vez mais frequentes e havia a necessidade de combatê-los de forma mais prática. Até metade do século XVII os materiais disponíveis para combater incêndio reduziam-se a machados, enxadões, bales de couro e outras ferramentas inapropriadas. Os países mais avançados contavam com rudimentares máquinas hidráulicas manuais que eram conectadas a poços de água vizinhos aos incêndios, onde eram cheios os baldes que por sua vez eram passados de mão em mão até a linha do fogo (p. 15).

Pouco se sabe a respeito do desenvolvimento das organizações de combate ao fogo na Europa até a ocorrência do grande incêndio de Londres em 1666. Esse incêndio destruiu grande parte da cidade e deixou milhares de pessoas desabrigadas. Antes desse sinistro não havia um sistema permanente e organizado de proteção contra o fogo. Em 1666, então as Brigadas de Seguros Contra Incêndios foram sendo formadas e equipadas pelas as Companhias de Seguros. Com base no patrimônio segurado decidiam onde as Brigadas deveriam ser instaladas e quais áreas deveriam proteger (p. 15).

Em 1666 na cidade de New Amsterdã é fundada a primeira organização de bombeiros. Apesar de muito rudimentar, possuía uma estrutura municipal e era pouco preparada, porém tinha um objetivo muito nobre: **prevenir incêndios** (p. 15). (grifo do próprio autor)

Em 1672 o Holandês Jan Van der Heyden desenvolve projetos para testes da bomba de incêndio, abrindo uma nova era na luta contra o fogo. O mesmo Van der Heyden também ganhou notoriedade ao inventar a **mangueira** de combate a incêndios. Estas primeiras

mangueiras foram fabricadas em couro costurado, tinham cerca de quinze metros de comprimento e dispunham de uniões fixadas às extremidades que eram fabricadas em bronze. O novo sistema colocava fim na época dos baldes e marcava o começo de uma nova: a era do **ataque** aos incêndios com o lançamento de jatos de água em várias direções, o que não era possível no antigo sistema de baldes. Com o invento das bombas de incêndio e a necessidade de organizar as operações com esses equipamentos, é estruturada em Paris, uma companhia de **sessenta guarda bombas**, uniformizados e pagos que estavam sujeitos à disciplina e a organização militar (p. 15). (grifo do próprio autor)

Sobre isso, o item a seguir abordará o surgimento do Corpo de Bombeiros no Brasil.

## 2.2 O SURGIMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS NO BRASIL

De acordo com Aste (1991, p. 18), em 1797, por meio do Alvará Régio e diante da necessidade de dotar a cidade do Rio de Janeiro com sistema de combate a incêndio mais organizado, coube ao Arsenal de Marinha a responsabilidade pela extinção de incêndio. Esta escolha se deu em virtude da experiência dos marinheiros em combater o fogo em embarcações, além de possuírem equipamentos de extinção. Neste sentido, Lacowicz (2002, p. 11) aponta que antes de 1797 o serviço de extinção ficava a cargo, além do Arsenal da Marinha, a outras organizações.

Ainda conforme Aste (1991, p. 21), para os trabalhos nos incêndios corriam as milícias, aguadeiros e voluntários que combatiam empiricamente as chamas com os poucos meios disponíveis. O trabalho era dificultado pelas construções em madeira e o arruamento estreito e irregular. Quando irrompiam à noite, os incêndios vitimavam muitas pessoas, pela dificuldade de evacuação dos locais em face à precária iluminação existente. Mais tarde, por meio do Decreto nº 1.775, de 02/07/1856, assinado por D. Pedro II, instalou-se no Rio de Janeiro (então capital do Império), o serviço de extinção de incêndio. Porém, enquanto não fosse definitivamente organizado o corpo de bombeiros, o serviço de extinção seria executado por operários dos arsenais de guerra e marinha, das obras públicas e da casa de correção, sendo criada e organizada em cada uma dessas repartições uma seção destinada a esta atividade. Esta seção formava o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, sendo o seu primeiro Comandante um oficial superior do Corpo de Engenharia do Exército, o Mj João Batista de Castro Moraes Antas, nomeado em 26 de julho de 1856.

Sobre a história do CB, o item a seguir abordará o surgimento destes profissionais no Estado de Santa Catarina.

## 2.3 OS ASPECTOS LEGAIS DO CORPO DE BOMBEIROS DE SANTA CATARINA

### 2.3.1 Aspectos Legais e Organizacional

O CB foi organizado dentro da estrutura e do quadro da Polícia Militar de Santa Catarina - PMSC. Coube à Corporação, além de sua principal atribuição como força policial, à função institucional de realizar providências aos incêndios.

De acordo com Bastos Júnior (2006, p. 289):

[...] Em 5 de maio de 1835, durante a profícua gestão do Presidente Feliciano Nunes Pires, ganhou a Província de Santa Catarina sua Força Policial, atual Polícia Militar, criada pela Lei nº 12. Quase um ano depois, a dois de maio de 1836, teve a nova corporação o seu primeiro Regulamento, aprovado pela Lei nº 31. Competia a seus componentes, individualmente ou em patrulhas, além de outras atribuições características de sua missão policial, 'acudir aos incêndios, dando parte deles ao comandante, ou guardas e patrulhas que primeiro encontrasse.

Desta forma, o corpo policial tinha diversas atribuições nas ruas de cidade, visto que mesmo com a atribuição de acudir os incêndios, pois havia um cenário no início do século passado, um crescimento deste sinistro na Capital. Estes episódios motivaram inúmeros pedidos junto ao poder público, especialmente motivado pela pressão das empresas de seguro.

Em relação ao CB de estrutura militar, pode se afirmar que as medidas iniciais ocorreram somente em 1917, com a promulgação da Lei nº 1.137, de 30/09/1916, o Congresso Representativo autorizou ao Governador do Estado a organização de uma Seção de Bombeiros, anexo à Força Pública. Mas foi no governo de Hercílio Luz, em 1919 com a Lei nº 1.288, de 16/09/1926, que foi criada a Seção de Bombeiros com integrantes da Força Pública. Tal Seção só foi ativada em 26 de setembro de 1926, tendo como comandante o 2º Tenente Waldemiro Ferraz de Jesus (LACOWICZ, 2002).

As razões citadas por Bastos Júnior (2006, p. 36) acerca da necessidade da promulgação da Lei nº 1.137, de 30/09/1916, que ocorreu devido a aspectos como:

[...] a cidade foi crescendo. O progresso chegava com o novo século. Prédios novos iam sendo construídos, maiores e mais próximos, servindo não apenas para residência dos mais abastados, mas para hotéis, empresas e estabelecimentos comerciais. Os incêndios, antes raros, tornaram-se mais frequentes e mais destruidores, terríveis mesmo. O povo tinha assunto para vários dias. A imprensa descrevia os sinistros com riqueza de detalhes, e os editoriais, refletindo o tema predominante nas conversas, faziam sugestões e apelos ao governo no sentido de que fosse criada uma unidade de bombeiros. [...].

Ainda de acordo com Bastos Júnior (2006, p. 290), neste contexto, a pressão, de qualquer forma, acabou tendo consequência, pois a referida Lei, que fixava o efetivo da força policial para o ano seguinte, autorizou em seu art. 7º, o Governador do Estado a criar na força pública (denominada de Regimento de Segurança) uma Seção de Bombeiros.

A partir daí, em Santa Catarina a primeira ocorrência atendida pela Seção de Bombeiros aconteceu em 02 de outubro de 1926, na residência nº 06 da Rua Tenente Silveira, Centro de Florianópolis, de propriedade do senhor Achilles Santos. Tratava-se de um incêndio iniciado pelo excesso de fuligem numa chaminé de ferro e começava a propagar-se para o forro, sendo extinto com o auxílio de uma bomba manual e a rápida e eficiente atuação da guarnição (BASTOS JÚNIOR, 2006, p. 291). Diante disto, a Corporação catarinense inicia uma caminhada de desafios cotidianos, em busca de novas tecnologias nas áreas da prevenção, combate e extinção de incêndios, salvamento e socorros de urgência, com o objetivo de prestar sempre o melhor serviço à população catarinense (LACOWICZ, 2002).

Conforme registros históricos, por meio de uma Emenda Constitucional - EC, de nº 33, de 13/06/2003, o CBMSC foi emancipado da PMSC, adquirindo autonomia administrativa e financeira. Ao começar a fazer parte da estrutura da Secretaria do Estado da Segurança Pública - SESP, o CBM passou a constituir, juntamente com a PM, a classe dos militares estaduais, permanecendo para ambos os mesmos direitos e deveres, as leis de remuneração, promoção de oficiais e praças, como também o estatuto e o regulamento disciplinar (HOCHLEITNER, 2007). Assim, com o passar dos anos o CBM que, “diversamente da pequena e mal equipada unidade daquele tempo, busca ser uma corporação moderna, com padrões de eficiência que a colocam entre as melhores de suas congêneres do País” (BASTOS JÚNIOR, 2006, p. 288).

[...] O bombeiro pertence a uma muito especial classe de pessoas, que não buscam simplesmente a recompensa material do seu trabalho. São pessoas destinadas a servir, que só se sentem realizadas no exercício da solidariedade, no auxílio ao próximo. Modestos, não têm, as mais das vezes, consciência da própria grandeza. Em sua missão de salvar vidas e preservar bens, seja enfrentando o fogaréu assustador na atividade que lhe deu origem e lhe fez a história, seja atuando em desastres, calamidades ou emergências de qualquer espécie, expõe-se a perigos que ultrapassam, amiúde, a linha do cumprimento do dever. É um vocacionado para o heroísmo, quase sempre obscuro, sem glória, sem recompensa (BASTOS JÚNIOR, 2006, p. 305).

O CBMSC é uma corporação militar estadual com abrangência em todo o Estado de Santa Catarina. É uma instituição permanente, de força auxiliar e reserva do Exército. Está organizada com base na hierarquia e na disciplina e subordinado ao Governador do Estado. A Corporação possui missões, atribuições e responsabilidades previstas na Constituição da

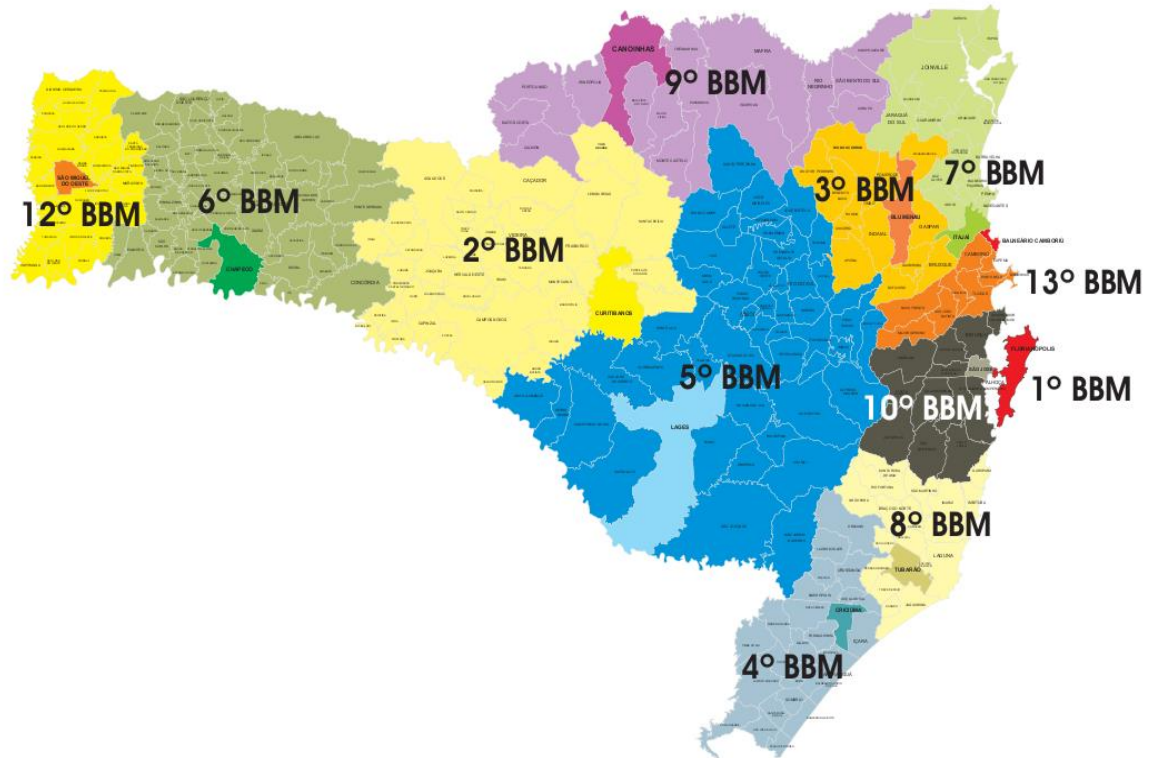
República Federativa do Brasil - CRFB/88, em seu art. 144, inciso V, §5º e §6º. Uma das atribuições são as expressões “a execução das atividades de Defesa Civil” e “dever estar sujeito às regras que exijam a eficiência”.

À luz da Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989 - CESC/89 originam-se as atribuições, tais como: realizar os serviços de prevenção de sinistros, catástrofes, as atividades de combate a incêndio, a busca e salvamento de pessoas e bens, o atendimento pré-hospitalar, estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos. No que se refere às missões deve: analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, sinistros em áreas de risco e de armazenagem, controlar a manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar a execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em lei, também de realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência, colaborar com os órgãos da defesa civil, exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal, estabelecer a prevenção balneária por guarda-vidas e prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

Atualmente o CBMSC possui uma estrutura de Comando e Subcomando, Estado-Maior e Diretorias. Conta com 14 batalhões operacionais que estão instalados nas principais cidades de Santa Catarina: 1º Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Florianópolis; 2º Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Curitiba; 3º Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Blumenau; 4º Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Criciúma; 5º Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Lages; 6ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Chapecó; 7ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Itajaí; 8º Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Tubarão; 9ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Canoinhas; 10ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em São José; 11ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Joaçaba; 12ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em São Miguel do Oeste 13ª Batalhão de Bombeiros Militar com sede em Balneário Camboriú e um Batalhão de Operações Aéreas - BOA, esse com circunscrição operacional em todo território Catarinense.

O Mapa de Santa Catarina mostra a localização destes Batalhões do CBMSC (ver Figura 1 a seguir).

Figura 1 - Distribuição dos Batalhões pelo Estado de Santa Catarina



Fonte: 1ª Seção do Estado-Maior Geral do CBMSC (2014).

Estes Batalhões estão divididos em duas grandes regiões: a Região do Litoral com oito batalhões e a Região do Interior com seis batalhões.

Para as demandas operacionais o CBMSC possui uma frota de caminhões, veículos de transporte pesados, máquinas, ambulâncias, veículos especiais, caminhonetas, veículos leves, embarcações diversas, motonáuticas e aeronaves.

Dispõe de inúmeros equipamentos para a realização de resgates de pessoas envolvidas nas mais diversas situações em terra, ar ou meio líquido.

Conta com uma vasta estrutura de rede de informática, radiocomunicações, transmissão de dados, e telefonia, interligando todas as cidades onde há aquartelamento.

Possui uma estrutura formal de ensino, formação e capacitação, na modalidade presencial e a distância, o que possibilita manter seu quadro de pessoal pronto para responder às exigências da sociedade naquilo que afeta à Corporação.

O CBMSC possui um quadro efetivo de recursos humanos de 3.816 Bombeiros Militares - BM, distribuído em 123 municípios catarinenses.



O CBM mantém uma integração com a sociedade catarinense, pois desenvolve diversos programas e projetos sociais, bem como realiza operações de BM durante o ano em todo território catarinense. Essas atividades fortalecem a imagem institucional, identificando-a como uma corporação prestadora de serviços públicos com grande importância para a segurança. Projetos como Bombeiro Comunitário, Bombeiro Mirim, Bombeiro da Terceira Idade, Projeto Golfinho, Operação Alerta Vermelho, envolvem um número considerável de participantes e mantêm-se ativos e muito frequentados.

#### 2.4 O CORPO DE BOMBEIROS E A CONDIÇÃO DE MILITAR

No Brasil as Forças Armadas são compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica e, de forma auxiliar, pelas PM e pelos CBM dos Estados da Federação. São instituições públicas, de condição permanentes e organizadas com base na hierarquia e na disciplina, conforme disposição contida na CRFB/88, em seu art. 42 e art. 142:

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

[...].

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Cabe destacar que o princípio da hierarquia e da disciplina e os fundamentos das organizações militares está expresso na CRFB/88 e, de forma particular, reserva às instituições militares, não sendo exigido ou previsto para outras estruturas públicas de todas as esferas.

A hierarquia, para Loureiro (2004, p. 1), é entendida como:

[...] ordenação progressiva de autoridade, é necessária para fixar funções e responsabilidades, enquanto que a disciplina, entendida como obediência às funções que se deve desempenhar, é fundamental para o desenvolvimento regular das atividades. Em todas as instituições públicas, independentemente do grau de complexidade, existe uma ordenação hierárquica de funções e a necessidade de observância fiel das funções por cada servidor para concretização dos fins que se destinam.

Desta forma, a hierarquia e disciplina são princípios fundamentais para as organizações militares, pois condensam valores típicos da caserna, tais como: respeito à

dignidade da pessoa humana, patriotismo, civismo, profissionalismo, lealdade, constância, verdade, honra, honestidade e coragem. São valores que permitem e promovem máxima eficácia e eficiência às instituições militares, pois os princípios citados conferem elevada tenacidade para o enfrentamento de situações adversas de segurança pública, desastres e suas decorrências na defesa territorial.

De acordo com Boer (1980, p. 225):

[...] tomadas estas breves considerações sobre a hermenêutica filosófica, podemos afirmar que o *Ser Militar* auto revela-se na sua condição temporal e no mundo em que está inserido. A compreensão do *Ser Militar* se dá conforme a condição existencial das diversas instituições militares. A função militar é específica do *Ser Militar*, que consiste no exercício de uma profissão burocratizada, especializada [...].

No que se refere a legislação esparsa no âmbito federal, tem-se o Decreto Federal nº 88.777, de 30/09/1983, que aprovou o Regulamento para a PM e o CBM, em seu Capítulo IX - Das Prescrições Diversas, define o que o CB satisfazer e a quem devem se submeter para serem considerados militares e forças auxiliares, reservas do Exército. Assim dispõe:

[...].

Art. 44. Os Corpos de Bombeiros, à semelhança das Polícias Militares, para que possam ter a condição de 'militar' e assim serem considerados forças auxiliares, reserva do Exército, tem que satisfazer às seguintes condições:

1. serem controlados e coordenados pelo Ministério do Exército na forma do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento;
2. serem componentes das Forças Policiais-Militares, ou independentes destas, desde que lhes sejam proporcionadas pelas Unidades da Federação condições de vida autônoma reconhecidas pelo Estado-Maior do Exército;
3. serem estruturados à base da hierarquia e da disciplina militar;
4. possuírem uniformes e subordinarem-se aos preceitos gerais do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais e do Regulamento Disciplinar, ambos do Exército, e da legislação específica sobre precedência entre militares das Forças Armadas e os integrantes das Forças Auxiliares;
5. Ficarem sujeitos ao Código Penal Militar;
6. exercerem suas atividades profissionais em regime de trabalho de tempo integral.

§1º. Caberá ao Ministério do Exército, obedecidas as normas deste Regulamento, propor ao Presidente da República a concessão da condição de 'militar' aos Corpos de Bombeiros.

§2º. Dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, caberão aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares. Estes são organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos Bombeiros Militares e que possam com eles ser confundidos.

[...].

Ao analisar a CRFB/88, torna-se claro que ela não estabelece competências para o exercício das atividades dos CB, porém delega poderes para que a unidade federada assim o

proceda. A CRFB/88, portanto, tratou apenas de estabelecer que a União disponha de competência privativa para legislar sobre as PM e o CBM, em algumas áreas.

[...].

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...].

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

Apesar de o constituinte limitar a possibilidade de legislar sobre algumas áreas acerca das PM e o CBM, posicionou estes profissionais no Capítulo da Segurança Pública (CRFB/88, art. 144 e seus §§) e, ainda, estabeleceu, especialmente para o CBM as ações de defesa civil, prevendo a hipótese de que outras atribuições no âmbito estadual pudessem ser estabelecidas a essa corporação, especialmente por meio da expressão **além das atribuições definidas em lei**. (grifo do próprio autor)

[...].

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:

[...].

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...].

§5º. [...]; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988).

No que diz respeito a CESC/89, em seu art. 107, teve sua redação alterada com a edição da EC nº 33, de 13/06/2003, que trouxe a competência e a legalidade da existência e, por consequência, deixou claro a nova missão do CBM.

Vale ressaltar que a CESC/89 assim dispunha antes da referida Emenda:

[...].

Art. 107. À Polícia Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em lei:

I - exercer a polícia ostensiva relacionada com:

- a) a preservação da ordem e da segurança pública;
- b) o radiopatrulhamento terrestre, aéreo, lacustre e fluvial;
- c) o patrulhamento rodoviário;
- d) a guarda e a fiscalização do trânsito urbano;
- e) a guarda e a fiscalização das florestas e dos mananciais;
- f) a polícia judiciária militar;
- g) a proteção do meio ambiente;

II - através do corpo de bombeiros:

a) realizar os serviços de prevenção de sinistros, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens;

b) analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações e contra sinistros em áreas de risco, acompanhar e fiscalizar sua execução e impor sanções administrativas estabelecidas em lei;

III - cooperar com órgãos de defesa civil;

IV - atuar preventivamente como força de dissuasão e repressivamente como de restauração da ordem pública.

[...].

Desta forma, com a alteração após a EC nº 33/2003, assim ficou disposto o texto constitucional:

[...].

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, subordinada ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além das outras atribuições estabelecidas em lei:

I - realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II - estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra Incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III - analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em lei.

IV - realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V - colaborar com órgãos da defesa civil;

VI - exercer a Polícia Judiciária Militar, nos termos da lei federal;

VII - estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e

VIII - prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

Lima (2013, p.20) comenta que a competência definida no art. 108 da CESC/89 “não deve ser interpretada de forma restritiva, se atentando apenas ao texto legal, e sim no sentido amplo, haja vista que esta estabelece que outras atribuições pudessem decorrer de outras leis”.

[...].

Art. 45. A competência das Polícias Militares estabelecida no artigo 3º, alíneas a, b e c, do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, na redação modificada pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e na forma deste Regulamento, é intransferível, não podendo ser delegada ou objeto de acordo ou convênio.

Além da competência prevista na CESC/89, o CBMSC tem também suas atribuições determinadas pela Lei nº 6.217, de 10/02/1983, que assim dispõe:

## TÍTULO I

Da Finalidade, Competência e Subordinação

### CAPÍTULO II

Da Competência

Art. 2º. Compete a Polícia Militar:

[...].

V - realizar o serviço de extinção de incêndio, simultaneamente com o de proteção e salvamento de vidas e materiais;

VI - efetuar serviço de busca e salvamento, prestando socorros em casos de afogamento, inundação, desabamento, acidentes em geral e em caso de catástrofes ou de calamidades públicas;

[...].

## TÍTULO II

Da Organização Básica Policial-Militar

### CAPÍTULO IV

Dos Órgãos de Execução

[...].

Art. 29. O Comando do Corpo de Bombeiros é o órgão responsável pela extinção de incêndios e proteção e salvamento de vidas e materiais em caso de sinistros, a quem compete planejar, programar, organizar e controlar a execução de todas as missões que lhe são peculiares, desenvolvidas pelas unidades operacionais subordinadas.

Parágrafo único - O Comando do Corpo de Bombeiros contará com um Estado Maior e um Centro de Atividades Técnicas.

Art. 30 - Ao Centro de Atividades Técnicas compete:

I - executar e supervisionar o cumprimento das disposições legais relativas às medidas de prevenção e proteção contra incêndios;

II - proceder o exame de plantas e de projetos de construção;

III - realizar vistorias e emitir pareceres;

IV - realizar testes de incombustibilidade;

V - supervisionar a instalação de rede de hidrantes públicos e privados;

VI - realizar perícia de incêndios (SANTA CATARINA, 1983).

Após a edição do Decreto nº 19.237, de 14/03/1983, que regulamentou a Lei citada anteriormente, assim ficou estabelecida a competência da PM:

## TÍTULO I

Missão da Polícia Militar

### CAPÍTULO III

Das Missões Gerais

Art. 3º - Compete a Polícia Militar:

[...]

VI - Efetuar o serviço de busca e salvamento, prestando socorro nos casos de afogamentos, inundações, desabamentos, acidentes em geral e em casos de catástrofes e calamidades públicas.

VII - Assessorar e cooperar com a administração pública estadual e municipal no que tange a prevenção dos incêndios.

De acordo com Barcelos (2012), muito embora tenha transcorrido um tempo da promulgação da EC nº 33, que concedeu autonomia administrativa e financeira ao CBMSC,

ainda não foi aprovada a Lei de Organização Básica - LOB, e o Regulamento da Lei de Organização Básica - RLOB, ficando a corporação submetida aos ditames das legislações pertinentes à Polícia Militar.

Sobre o arcabouço jurídico envolvendo o CBMSC, bem como a recepção das legislações citadas pela CRFB/88, Lacowicz (2002, p. 18) aponta que é importante ressaltar que a legislação estadual é anterior as duas Constituições Estaduais. À primeira vista, tal inversão poderia conduzir a uma conclusão de que há um erro e que a legislação estadual estaria revogada ou derogada. Importante lembrar que, o Direito Constitucional é bem claro quanto à questão da legislação vigente, a partir de uma nova Constituição. Vale destacar que a legislação anterior e a vigente que não for contrária, recepcionada pela nova Constituição, continua vivendo sob a égide do novo Direito Constitucional. Diante do exposto, torna-se evidente, por meio da análise da legislação norteadora das competências sobre o exercício da atividade de BM no Estado de Santa Catarina, que esta organização está sujeita a uma gama de atividades de grande amplitude e de atuação complexa.

Neste sentido, Bastos Júnior (2006, p. 305) complementa: “como se vê, nossos bombeiros exercem hoje com grande amplitude sua função protetora. Não são mais, apenas, soldados do fogo. São soldados da vida!”.

Em 1926, com a presença do Sr. Cel. Governador do Estado, Secretário do Interior e Justiça, Presidente do Congresso Representativo e do Superior Tribunal de Justiça, Chefe de Polícia e demais autoridades do Estado e grande massa popular, foi inaugurada, em 26 de setembro, a Secção de Bombeiros, constituída por elementos do 2º Btl e Pelotão de Cavallaria, a qual ficou sob o comando do 2º Ten Waldomiro Ferraz de Jesus e composto por de seguintes praças: [...] A Secção de Bombeiros teve como instrutor o 2º Ten do Corpo de Bombeiros da Capital Federal Domingos Maisonette auxiliado pelo 2º Sarg Antonio Rodrigues de Farias, do mesmo Corpo (REGIS, 1935, p. 61).

O regulamento para a Seção de Força Pública foi aprovado pelo Decreto nº 1.996, de 20 de outubro de 1926. O seu efetivo foi organizado pela Lei nº 1.549, de 21/10/1926, que fixou o efetivo da Força Pública no ano de 1927, com o seguinte efetivo: 02 Oficiais, 05 Sargentos e 20 Praças.

### 3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Este capítulo aborda, inicialmente, as políticas públicas no Brasil, com base em Hochman e Secchi, com o intuito de se avaliar se os marcos teóricos Mobilização Nacional e Serviço Militar Obrigatório, que constam do Capítulo 4 deste trabalho de pesquisa, podem estar presentes numa agenda de políticas públicas para ensino e capacitação e o aprimoramento pessoal e, por último, com base em Carvalho, traz alguns conceitos de cidadania.

#### 3.1 CARACTERÍSTICAS

A expressão problema pode ser traduzida como sendo um assunto que requer uma solução, e um problema público existe, também, quando um determinado assunto requer uma solução, deixando de ser particular e se transformando em uma questão que afeta, de forma negativa, o bem-estar social, o meio ambiente, a harmonia social, inclusive a existência da comunidade.

De acordo com Secchi (2010), “fragmentação aliado a muitas divergências e descontinuidades são as marcas das políticas públicas no Brasil”.

Segundo Hochman (2012, p. 9), “no Brasil, a transição do autoritarismo para a democracia, fatos ocorridos no final dos anos 1970 e meados de 1980, constitui-se em um período de ganho para as Ciências Sociais e para os estudos das Políticas Públicas”.

No mesmo impulso ocorreram as reformas dos sistemas de proteção social, incluindo os campos da saúde, da segurança pública, da educação, da previdência social, dentre outras, ocorrendo de forma paralela às reformas econômicas, causando impacto negativo para as políticas públicas, mostrando outra característica: o encolhimento das políticas públicas - o encolhimento das mesmas.

#### 3.2 CONCEITUAÇÃO

Muito se discute sobre o conceito de políticas públicas. Mead (1995 apud SOUZA, 2006, p. 68), referencia que política pública “é o campo dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz das grandes questões públicas”.

De acordo com Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p. 68), política pública “é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Por outro lado, Saraiva (2006 apud ZAPPELLINI, 2014) ensina que política pública “consiste num fluxo de decisões públicas para a manutenção do equilíbrio social ou para mudar essa realidade”. E no pensamento de Bobbio (2002 apud SECCHI, 2010 p. 1), política pública “é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem”.

Secchi (2010, p. 1-2) ao abordar a palavra política dentro do conceito mais real da política pública ensina que estas “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção dessas decisões”. Porém, a definição de políticas públicas para este estudioso assim está referenciada: “uma política pública é uma diretriz elaborada por um problema público”. Trata-se de uma orientação à atividade ou a passividade de alguém, que também fazem parte da política pública. Esta possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, podendo ser referenciado, simplesmente como razão e tratamento.

Ensina Secchi (2010, p.4) que “a essência conceitual de políticas públicas é o problema público e o que define se uma política é ou não pública, é a sua intenção de responder um problema público”. Acerca do problema pode-se citar Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2010, p. 6), que assim referencia: “um problema é a diferença entre a situação atual e a ideal possível; um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

As decisões em políticas públicas são condicionadas por valores, ideias e visões, apontando para fins desejados pelos grupos sociais às quais se destinam. Explica Secchi (2010, p. 8) que a política pública se define como “um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator (ou conjunto de atores), referentes à seleção de objetivos e meios para atingi-los, numa situação em que os atores possuem condições de atingir esses objetivos”. Há que se destacar que nesse campo de políticas públicas há necessidade de se dispor de um fluxo de decisões públicas, sempre orientadas com o objetivo de manter o equilíbrio social ou que introduza mecanismos que causem desequilíbrios sociais, em um primeiro momento, para que depois possa, corretamente, pós-intervenção, modificar e reequilibrar aquela realidade existente. Ou seja, “ao se suspeitar de uma dada situação pública existente, levantam-se hipóteses, avaliam-nas e se faz a intervenção necessária, corrigindo, ajustando ou equilibrando a situação existente”. Secchi (2010, p. 7) aponta que é possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que produzam resultados.



De acordo com Saraiva (2007, p. 29):

[...] como uma perspectiva mais operativa, poder-se-ia dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Secchi (2010, p. 8) cita exemplos concretos de políticas públicas:

[...] Uma lei com obrigações; um programa público com recursos que disponibiliza crédito; uma decisão judicial coletiva que regula uma situação irregular, que beneficia ou equilibra uma situação; uma lei específica para regular uma prática que traz prejuízos em relação à forma socialmente correta; e o estabelecimento de um novo imposto público que promova um equilíbrio junto às faixas da população. Desta forma, políticas públicas exigem, portanto, uma transversalidade com outras ciências, o olhar sobre política pública deve sempre levar em consideração as visões sobre a atividade estatal, a perspectiva, as características, o processo, a interação das políticas, a política econômica, e a importância das instituições.

Para Thoenigh (1985 apud SARAIVA, 2007, p. 32), há cinco elementos que podem caracterizar uma política:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um ‘quadro geral de ação; tenha um público-alvo (ou vários públicos); presente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores.

Dessa construção Secchi (2010, p. 8) elenca cinco componentes decisivos para o sucesso de uma política pública: “sociedade; estágio de maturidade dessa sociedade; o grau de participação e envolvimento; a transparência dos procedimentos e para com as decisões tomadas; e de uma avaliação em cada uma das etapas”.

### 3.3 TIPOLOGIAS PROPOSTAS POR SECCHI

Em relação aos tipos de Política Pública, também há controvérsias. Segundo Secchi (2010, p. 16), “uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno, baseado em variáveis e categorias analíticas. Enquanto variável é um aspecto discêntrico que contempla qualidade e quantidade, e uma categoria analítica é um subconjunto de um sistema classificatório”. Neste sentido, Secchi (2010) propõe as seguintes tipologias: Lowi, Wilson, Gormley, Gustafsson, Pandey e Novas Tipologias.

### 3.3.1 Tipologia de Lowi

Para Lowi (1964 apud SECCHI, 2010, p. 17), “essa tipologia baseia-se em critérios de impacto esperado na sociedade”. Este trabalho de classificação foi publicado na Revista *World Politics*, em 1964, e vem sendo aprimorado em sucessivos trabalhos.

Lowi apresenta quatro tipos de políticas públicas:

- a) Políticas Regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviços ou produtos para atores públicos e privados;
- b) Políticas Distributivas: produzem benefícios concentrados para alguns atores, com custos difusos para toda a coletividades/contribuintes;
- c) Políticas Redistributivas: concebem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. Trata-se de um tipo que causa muito conflitos pela forma como elege os beneficiados;
- d) Políticas Construtivas: (também chamadas por Lowi de Meta-Políticas): são regras aplicadas sobre os poderes e regras sobre regras. Pode-se afirmar que esse tipo de política pública é aquela aplicada às estruturas dos poderes superiores, geralmente são regulatórias e impositivas naquilo que produzem. As políticas públicas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política e nem sempre os limites entre cada tipo de classificação são facilmente visualizados.

### 3.3.2 Tipologia de Wilson

Segundo Secchi (2010, p. 19), foi Wilson quem formulou sua proposta de tipologia abordando “o critério da distribuição de custos e benefícios da política pública aplicados na sociedade” (ver Quadro 1 a seguir).

Em alguns aspectos os tipos são similares e outros promovem completamente em relação à política de Lowi.

Wilson apresenta quatro tipos de políticas públicas:

- a) Clientelista: os benefícios são concentrados em determinados grupos, sendo que seus custos difusos na coletividade;
- b) Grupos de Interesse: tanto os custos como benefícios estão concentrados sobre determinadas categorias, ou seja, são para poucos grupos;

- c) Empreendedoras: importam por beneficiar o todo, o coletivo e seus custos ficam concentrados por determinadas categorias. Esse tipo não foi previsto na tipologia de Lowi. Um dos problemas que esse tipo apresenta é a necessidade de gestão permanente que os interesses coletivos contrários em relação a interesses concentrados;
- d) Majoritárias: os custos benefícios são distribuídos pela coletividade. Pode abranger especialmente a saúde, educação, defesa nacional e investimentos em infraestrutura. Uma diferença importante entre os estudos de Lowi e Wilson é que Lowi evidencia tipologia pelo analista.

Quadro 1 - Tipologia de políticas públicas de Wilson.

Benefícios		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
		Distribuídos	Política majoritária
Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses	

Fonte: Secchi (2010, p. 19).

### 3.3.3 Tipologia de Gormley

Segundo Secchi (2010, p. 20), em relação à tipologia de Gormley, esta se fundamenta na abordagem do nível de saliência, que se traduz pela capacidade de chamar à atenção do público e o nível de complexidade; ou seja, a necessidade de muito conhecimento especializado e técnico (ver Quadro 2).

Quadro 2 - Tipologia de políticas públicas de Gormley.

Benefícios		Complexidade	
		Alta	Baixa
		Distribuídos	Política de sala operatória ( <i>operating room politics</i> )
Concentrados	Política clientelista ( <i>board room politics</i> )	Política de baixo calão ( <i>street level politics</i> )	

Fonte: Secchi (2010, p. 20).

Segundo Gormley (1986 apud SECCHI, 2010, p. 20):

[...] um assunto que apresenta saliência é aquele que afeta grande número de pessoas, de modo significativo, é complexo quando levanta questões factuais, as quais não podem ser respondidas por pessoas generalistas ou amadoras.

Gormley apresenta quatro tipos de políticas públicas:

- a) Audiência: de simples elaboração quanto á visão estrutural, porém que atrai grande atenção das pessoas, dos partidos políticos e da mídia em geral;
- b) Baixo Calão: de fácil elaboração e se dirige especialmente aos ritos administrativos e às regulações administrativas bem peculiares;
- c) Reuniões: de grandes pacotes de legislações, geralmente destinadas a ajustes e reformas administrativas, regulação do setor bancário, construção civil e códigos regulatórios. Atraem pouca atenção da coletividade. Há necessidade de conhecimento técnico para elaboração e desenho dos contornos da forma legal;
- d) Operatória: atingem as legislações, aquelas normas regulamentadoras que estabelecem processos e rotinas da população e que atingem os resultados finais mais no seu cotidiano (por exemplo, licenciamento de alimentos e medicamentos, qualidade da água e do ar). Se um analista é capaz de categorizar uma política pública utilizando esse esquema, poderá prever o comportamento de burocratas e de políticos, cidadão e atuação dos meios de comunicações, identificando também mecanismos de decisão e patologias do processo.

### 3.3.4 Tipologia de Gustafsson

Segundo Secchi (2010, p. 21), em relação à tipologia de política pública de Gustafsson, elaborada em 1983, está exposta no modelo a seguir (ver Quadro 3).

Quadro 3 - Tipologia de políticas públicas de Gustafsson.

		Intenção de implementar a política pública	
		sim	não
Conhecimento para elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Secchi (2010, p. 21).

Gustafsson apresenta quatro tipos de políticas públicas:

- a) Reais: que incorporam a intenção de resolver um problema público, detendo o conhecimento para resolvê-lo. Estas intervenções para a correção, constituem-se nas políticas públicas ideal;
- b) Simbólicas: que os produtores de política possuem total capacidade de elaborá-las, porém não o fazem por falta de interesse em colocá-la em prática;
- c) Pseudopolíticas: onde existe o problema público latente, os atores com competência gostariam que fosse realizada a intervenção, sendo funcional, porém não possui conhecimento suficiente para estruturá-la adequadamente;
- d) Sem Sentido: que são elaboradas sem o conhecimento específico sobre aquele problema público, ou sem alternativas de solução. Uma política sem sentido é uma solução a um problema público que reúne incompetência com cinismo.

### 3.3.5 Tipologia de Bozeman e Pandey

Segundo Secchi (2010, p. 23), em relação à tipologia de Pandey, esta se fundamenta na abordagem quanto à distinção entre o conteúdo técnico e o político. A política pública de conteúdo tipicamente político, “são aqueles que apresentam conflitos relevantes em relação à definição e no ordenamento, evidenciando dois lados antes de sua implementação” e a política pública de conteúdo técnico “apresenta poucos conflitos ao que tange aos objetivos, porém não descarta haver a possibilidade de conflitos na definição do método”.

As dificuldades evidentes na política de Bozeman e Pandey, é que as políticas públicas, por serem um processo muito dinâmico, tendem a se alterar na essência ao longo do ciclo de implantação, ou seja, uma política pública pode ser muito técnica na fase de estudos e alternativas, e muito política no momento da implantação e vice-versa, tudo decorrente da própria dinâmica de atores e das avaliações realizadas, obviamente podem ocorrer outras variáveis, especialmente as intervenções. Todas as políticas públicas possuem aspectos técnicos e políticos simultaneamente. Há outras abordagens que podem ser feitas às políticas públicas: análise do grau de interação de uma política pública, grau de isolamento em relação às demais políticas, abordagem dos potenciais de benefícios, abrangência dos potenciais, dentre outras formas.

Segundo Secchi (2010, p. 24), “as tipologias de políticas públicas são estratégias para trazer simplicidade ao fenômeno que parece ser complexo”.

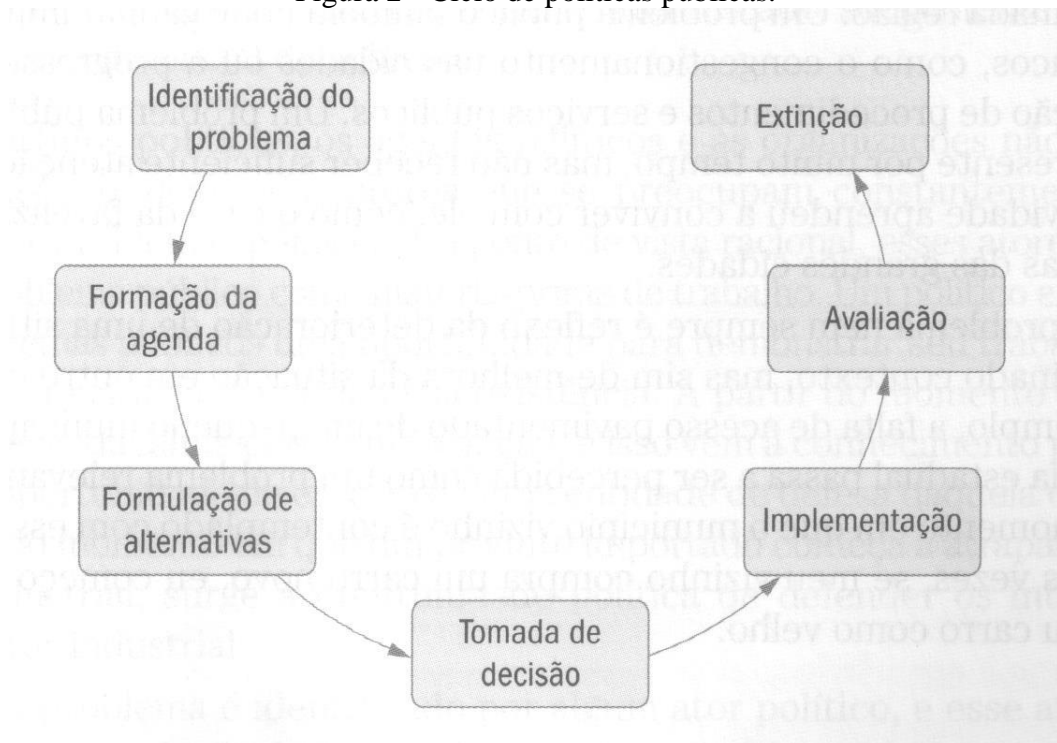
São levantados três pontos mais importantes:

- a) toda tipologia é reflexo de um reducionismo, podendo fugir da realidade na análise;
- b) as tipologias que se baseiam em variáveis quantitativas podem induzir o analista ao meio termo, em uma crise entre quantitativo e qualitativo que podem ser, diante da análise, parecidos;
- c) as políticas públicas podem ser classificadas dentro de uma ou mais tipologias, ou não dispor de critérios de avaliação, ficando sem um tipo definitivo.

### 3.3.6 A Criação de Novas Tipologias

De acordo com Secchi (2010, p. 24), um analista de políticas públicas pode realizar todas as análises e abordagens possíveis, dentro de uma composição muito própria, sempre a partir do método dedutivo, na capacidade de pesquisar e na proposição de ciclos com outros critérios que não sejam os tipificados neste trabalho (ver Figura 2).

Figura 2 - Ciclo de políticas públicas.



Fonte: Secchi (2010, p. 33).

Segundo (Secchi, 2010, p. 33), o processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas. A Figura 2 apresentada anteriormente permite a visualização do fluxo de etapas. Há outros modelos e fluxos propostos, usuais e aceitos, porém, entende que o ciclo de sete fases define muito bem o processo para o entendimento. Entretanto, afirma que raramente se segue essa sequência apresentada, podendo estar até misturado. Justifica que no mundo acadêmico, há correntes que entendem que não há um ponto de partida nem mesmo de finalização, ocorre que é um processo dinâmico que se apresenta de forma não muito clássica.

Secchi (2010) cita as sete etapas na sua proposição do ciclo de políticas públicas:

- a) Identificação do Problema: o problema é a diferença entre o estado atual e uma situação ideal. É a diferença entre o que é aquilo que se gostaria que fosse e a realidade pública. Para a identificação pode ser usado a percepção, a definição ou a delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de resolução de um problema.
- b) Formação da Agenda: se a agenda é definida como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Formá-la é eleger, priorizar, organizar a fim de possibilitar implementar dentro de critérios, para atacar problemas públicos. Cobb e Elder (1983) referenciam que há dois tipos de agendas: agenda política e agenda formal. A agenda política, que é definida como as prioridades já eleitas pelo poder público e a agenda formal, que é definida como sendo a agenda em que os temas foram eleitos pela comunidade política. Há três condições para que um problema público possa ser inserido em uma agenda: a merecedora de atenção, a possibilidade e necessidade e a competência, esta última afeta particularmente à responsabilidade pública (SECCHI, 2010, p. 36).
- c) Formulação de Alternativas: após a introdução do problema na agenda, deve engendrar esforços no sentido de buscar soluções para os problemas. Schattschneider (1960) define alternativa como sendo um instrumento supremo de poder, isso porque é a escolha dos conflitos e aloca poder. A etapa de construção de alternativas é o instrumento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Para aqueles que fazem políticas públicas e que tem a responsabilidade de fazê-las há quatro mecanismos propostos: a) premiação, influenciando-os com estímulos positivos; b) coerção influenciando-os com estímulos; c) conscientização influenciando-os com apelação e sendo de dever; e d) solução técnica, sempre a partir de uma visão e necessidade onde a técnica da solução impera. Dentro deste contexto, Dunn

(1993) referência que para a comparação de alternativas há uma técnica baseada em três princípios: a) projeção, baseado em prognósticos dedutivos a partir de tendências; b) predição, avaliação e comparação por analogia de pressupostos existentes para avaliar consequências; c) conjecturas, juízos de valor a partir de aspectos intuitivos (SECCHI, 2010, p. 37-39).

- d) Tomada de Decisão: trata-se da etapa onde sucede a formulação de alternativas de solução. Os interesses dos atores são equacionados e primordialmente a fase de enfrentar o problema e as intenções de objetivos e métodos é enfrentada. Há três formas de entender a dinâmica para a tomada de decisão: a) problemas que buscam soluções, b) comparações sucessivas limitadas; c) soluções que buscam problemas. No processo de toda tomada de decisão também se avançam pelos estudos baseados em quesitos como racional absoluto, racional limitado, incrementalismo, com amplo espectro de modelos e proposições, os quais deixaram de ser avaliados por não ser objeto direto do estudo.
- e) Implementação da Política Pública: esta fase de implementação sucede a fase de decisão, onde surgem os resultados concretos da política pública, Constitui-se no momento de gerência, pois é a etapa onde brotam a necessidade de liderança e de coordenação de ações, e as transformações de intenções públicas em ações concretas. É proposto uma série de modelos de implementação (tipo de cima para baixo), (tipo de baixo para cima) (SECCHI, 2010, p. 44).
- f) Avaliação da Política Pública: esta fase onde o ciclo de políticas públicas onde as etapas de implementação e desempenhos são avaliados. É o momento chave, pois em que pesa a necessidade de instrumentos validados para avaliação, nesta etapa, importante para o ciclo, permite que ocorram ajustes e as devidas correções, especialmente nos processos e métodos. A avaliação criteriosa e validade possibilita que haja as correções em outras políticas, próximas ou bem afastadas desta. Secchi cita cinco critérios importantes para avaliação de políticas públicas: são eles: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, equidade. Subirats (1980) diz que a avaliação pode se tornar um valioso instrumento jurídico, pois a finalidade passa a ser componente legal de uma política pública. Há outros relevantes pontos em relação à avaliação que são pertinentes para esse ciclo, os quais deixaram de ser avaliados por não ser objeto direto deste estudo (SECCHI, 2010, p. 49-52).



- g) Extinção da Política Pública: Guiuliani (2005) referenciam que a extinção de uma política pública ocorre quando há isolada ou conjuntamente três causas: os problemas que originaram as políticas foram resolvidos; os programas, as normas e as leis que ativaram a política são percebidas como ineficazes; e os problemas públicos perderam progressivamente a sua importância e saíram da agenda, sendo estes os mais comuns (MERNY e THOENIN, 1991 apud SECCHI, 2010, p. 23; 53).

### 3.4 AVALIAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No final do século passado as convulsões econômica, social e política, aditadas pelos movimentos da nova administração pública, o Estado foi fortemente questionado em relação à eficácia do sucesso ou do fracasso das políticas públicas. No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são muito recentes.

De acordo com Farias (2005), “por conta dessa realidade pouco se produziu sobre ferramentas de avaliação de políticas públicas”.

Em relação à avaliação Farias (2005) aponta que “é última fase do ciclo político, a avaliação de políticas e da correção de ação (evaluation), na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos”. O processo de avaliação de políticas públicas no Brasil é resultado de estudos que, segundo Farias (2005), “se desdobrou oriundos de diversas fases”. Existe uma diversidade na maneira de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa da avaliativa.

Avaliar, segundo Ferreira (1999), significa determinar a valia de algo e atribuir um valor. Em políticas públicas, entretanto, nos estudos de Ala-Harja e Helgason (2000 apud SECCHI, 2010) eles advertem, “não há consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias”. Quanto à avaliação definem como “[...] resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. Avaliação é uma operação onde é julgado o valor de uma iniciativa de uma organização, a partir de um padrão comparativo previa e de um quadro referencial. Segundo Silva e Costa (2002), “as políticas públicas tornam-se programas quando, por ação de uma autoridade, as condições iniciais para sua implementação se concretizam”.

Segundo Trevisan e Bellen (2008, p. 18), uma definição, na mesma linha, publicado pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, acerca da avaliação em políticas públicas diz:

[...] a OCDE assinala que o propósito da avaliação de uma política pública é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão.

Segundo os apontamentos de Ala-Harja e Helgason (2000 apud SECCHI, 2010), sobre avaliação, “esta deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas”.

Também, na mesma linha Thoenig (2000) declara que “o uso da avaliação é orientado para ação, assim, a prioridade dela é fornecer informação, outra contribuição importante”.

Entretanto, Mokate (2002, p.89) ressalta que:

[...] a cautela que diversas definições, inclusive a do comitê, falham em resgatar explicitamente o conceito de ‘valor’ ou de ‘mérito’, pois se centram na verificação do cumprimento de um plano e análise do atingimento de objetivos, supondo que o plano e os objetivos correspondentes têm um valor já reconhecido e aceito em si. Não obstante a grande utilidade das informações provindas da avaliação, esta é muito pouco utilizada.

No caso das reformas do setor público, especialmente quanto à avaliação Thoenig (2000, p.55) observa que:

[...] nenhuma iniciativa foi lançada para avaliar as reformas, pelo contrário, pode-se encontrar um relativo ceticismo para com a avaliação, particularmente, entre praticantes bem-informados e experientes em reforma da gestão pública, alguns até mesmo expressam uma resistência à avaliação que parece predominar no seu próprio governo.

As avaliações podem ser um problema para os governantes, para os executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos e perturbações perante o público. As avaliações podem ser usadas pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de haver boas informações, os governos podem usá-las para promoção ou legitimar as próprias ações.

Neste sentido, Mokate (2002, p. 90) observa que:

[...] tanto quanto nos processos de análise das políticas públicas quanto nas reformas do setor público a avaliação tem um papel essencial. A avaliação tem o condão de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, é relevante mencionar que a avaliação ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos.

Em outras palavras, segundo Garcia (2001), “apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão”.

Conforme os estudos de Ala-Harja e Helgason (2000 apud SECCHI, 2010), as avaliações são malvistas porque representam um universo de muitas promessas e poucas realizações.

Porém, Farias (2005, p. 102) aponta outros possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação: a existência de crenças e os interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; a ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; as mudanças no pessoal encarregado (exemplo, novatos têm prioridades diferentes daqueles mais antigos no início da avaliação); a eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; as mudanças nas condições externas, tais como os cortes orçamentários e as alterações no ambiente político.

### **3.4.1 O Processo Evolutivo de Avaliação**

Os esforços e estudos para incluir e creditar avaliação de políticas públicas se desenvolveu em diversas fases. De acordo com a literatura sobre o assunto, Faria (2005, p. 24) afirma que “há uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa”.

Neste sentido, cita um estudo da década de 1960, proposta por Derlien (2001 apud FARIA, 2005, p. 24):

[...] parte da distinção das três funções básicas atribuídas à avaliação - informação, realocação e legitimação - para dividir em três as fases evolutivas das pesquisas de avaliação, dos anos 1960 aos anos de 1990. Nos anos 1960, a ênfase política sobre a avaliação de políticas públicas preponderou sobre a função de informação. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de opinião.

Nos anos 1990, na América Latina, passou-se a pensar e questionar acerca de qual seria o tamanho e a eficiência do setor público. Assim, projetou-se que, havia a necessidade de melhor poder avaliar as políticas públicas, frente a tantas e tamanhas restrições estabelecidas no campo da gestão pública na época, especialmente quanto à redução dos gastos públicos, da melhoria da eficiência e da produtividade, da ampliação e flexibilidade

gerencial e da capacidade da promoção de resposta dos governos, além da maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores.

Este cenário exigia eficiência e eficácia e, para tal, a avaliação deveria ser a ferramenta para acompanhar os programas estabelecidos. Neste sentido, Farias (2005) ressalta que:

[...] medidas crescentes de contenção dos gastos públicos, da busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o ‘consumidor’ dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano.

No mesmo estudo acima referido essas deficiências colocava em cheque a necessidade de se estudar o alcance do Estado, que deveria manter a sua gama de atribuições inerentes às atribuições dele. O Estado estimulando, por meio de reformas e diretrizes de desregulamentação, a provisão privada para implantação de outras políticas, como forma de aditar o potencial sem haver soluções públicas onde este não promovia seu alcance.

Na avaliação haveria credibilidade e resultados mais satisfatórios para todos, e no setor público havia dois novos pressupostos:

- a) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, na busca de melhoria da eficiência e da produtividade e de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos;
- b) a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo cujo consumidor dos bens e serviços públicos, estaria, supostamente, posicionado em um primeiro plano, sedimentando essa necessidade.

### **3.4.2 A Metodologia de Avaliação**

Metodologia é definida como arte de fazer, método, procedimento, técnica e processo. A avaliação é atualmente estimulada e exigida pelos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infraestrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Segundo Lobo (1998), “estas avaliações consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, e das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos”.

As avaliações posteriores à implantação do programa são chamadas de avaliações somativas e visam trabalhar com os impactos e os processos. São objetos de estudos nessas avaliações: eficácia e julgamento do valor geral do programa.

Segundo as proposições de Henry (2002 apud SECCHI, 2010), em seus estudos ele oferece pelo menos duas razões para transparência dos processos de avaliação de políticas públicas. A primeira razão é o aprendizado, decorrente do trabalho de outros pesquisadores, na porção substantiva e metodológica, e a segunda razão é destinada a demonstrar mais sistematicamente os benefícios de processos específicos, que podem ser usados para selecionar indicadores de sucesso, como diálogos deliberativos e negociações com os usuários.

De acordo com Arretche (1998 apud SECCHI, 2010), a avaliação torna-se, assim, um verdadeiro instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos. A literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade, recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

Sobre uma postura mais abrangente sobre a metodologia de avaliação de políticas públicas é exposta por Costa e Castanhar (2003), que partem do pressuposto que se avaliação é uma forma de mensuração e de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, e nesse ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. O que existe é um autêntico “emaranhado conceitual” e listam os pontos mais comuns: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade.

No entanto, a aplicação dos critérios depende de operacionalização para identificação e quantificação dos resultados obtidos. A operacionalização pode ser feita, segundo Costa e Castanhar (2003), por meio de indicadores. O indicador pode ser definido como revelador, como um expositor.

Os padrões de referência para guiar a avaliação podem ser classificados em: a) absolutos (as metas estabelecidas são consideradas como o padrão a ser alcançado); b) históricos (comparação dos resultados ao longo do tempo); c) normativos (comparação do desempenho com programas similares ou semelhantes); d) teóricos (estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados planejados); e) negociados ou de compromisso (baseiam-se em algum procedimento específico para sua fixação, normalmente decorrente de consensos entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores das políticas públicas) (COSTA; CASTANHAR, 2003).

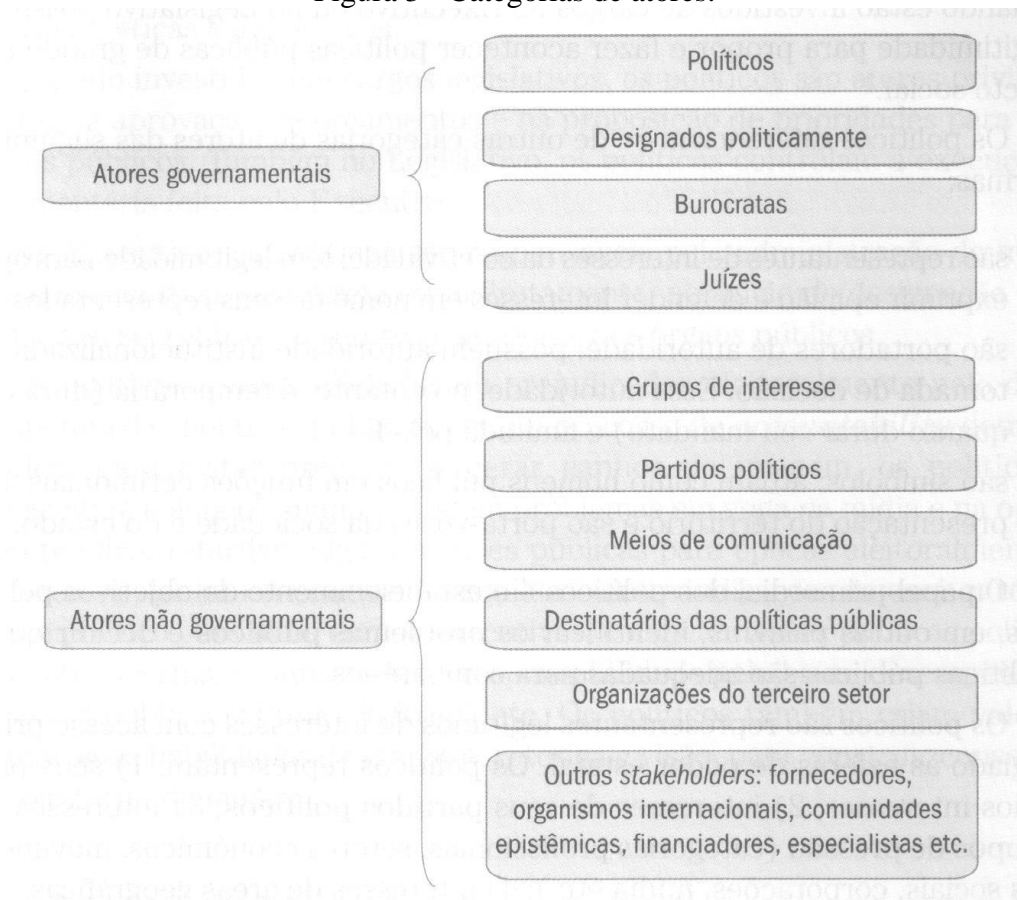
### 3.5 OS ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Os atores dentro do conceito de políticas públicas (ver Figura 3) são definidos por Secchi (2010, p. 120) como:

[...] indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, citando como exemplo, partidos políticos, burocratas, grupos de interesse, movimentos sociais, mídia, organizações não governamentais, empresas e redes de políticas públicas,

Para facilitar a compreensão, Secchi (2010, p. 119) define ainda: **agenda em políticas públicas** como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevante; **agenda da mídia** que recebe atenção especial pelos meios de comunicação; **agenda formal** definida pelos meios de comunicação; e **agenda política** como problemas públicos que a comunidade política entende que é intervenção política (grifo do próprio autor).

Figura 3 - Categorias de atores.



Fonte: Secchi (2010, p. 79).

Também Viana (1996, p. 3), dentro do conceito de atores, os classifica em dois grupos, porém parte dos fatores que influenciam a construção das agendas. “Os fatores que influenciam a construção de uma agenda governamental são dois: os participantes ativos e os processos pelos quais algumas alternativas e alguns itens se tomam proeminentes”. Os participantes ativos podem ser classificados como atores governamentais e atores não governamentais.

Assim sendo, o primeiro grupo seria composto pela alta cúpula da administração pública (os diretores, os políticos que orbitam pelo governo, os assessores, os funcionários públicos, e os analistas dos setores políticos nomeados para cargos públicos); pelo funcionalismo de carreira; e, finalmente, pelos parlamentares e funcionários do Congresso. Em cada etapa dessa agenda há um número variável de comportamentos humanos e vínculos que determinam rumos distintos ou que podem distorcer as etapas iniciais de formulação dessa agenda, e o segundo grupo é composto dos atores não governamentais: os grupos de pressão com múltiplos interesses, os acadêmicos, os pesquisadores e consultores, a mídia, os participantes das campanhas eleitorais, os partidos políticos e opinião pública. Nesse processo, as forças são intensas e se estabelece um jogo de ação e reação que devem ser partes desse dinâmico processo de atuação e de forças.

Ambos os grupos (governamentais e não governamentais) podem ainda ser subdivididos em atores visíveis e atores invisíveis, sendo que os primeiros influenciam na formação da agenda e os segundos, a especificação de alternativas. São atores visíveis o presidente, os parlamentares, a mídia, os partidos e os integrantes das campanhas eleitorais, e são atores invisíveis os acadêmicos, tanto pesquisadores quanto consultores, e os funcionários do Executivo e do Congresso.

Neste sentido, Zapellini (2014, p. 3) citando Howlett, Ramesh e Perl (2013), observa que “essas influências, no entanto, são diferentes em cada caso: um ator pode influenciar mais profundamente em uma determinada política, e desempenhar papel secundário em outra”, evidenciando uma dinâmica nesse processo de atuação.

Segundo Castro (1989), “trabalha com a noção dos interesses envolvidos no processo de política pública”. Os interesses públicos, privados e sociais se articulam e se processam nas políticas públicas, constituindo redes (*networks*) que podem influenciar e definir os rumos das políticas, ou seja, os diferentes interesses pressionam os atores tentando definir os rumos que este processo seguirá. Ainda de acordo com Castro, os diferentes interesses envolvidos se articulam em redes de políticas burocráticas e clientelistas, cuja organização conduz o processo em políticas públicas. “O corporativismo permeia as políticas sociais, pois cada grupo afetado deseja preservar seus benefícios ou aumentar sua fatia do bolo”.

Zapellini (2014) citando Procopiuk (2013) aponta, de forma muito didática, quando aborda os atores em políticas públicas:

[...] a política pública é uma mobilização político-administrativa que articula e alocam recursos para a solução de problemas coletivos, o que pode envolver a mobilização de grande número de recursos públicos, privados e da sociedade, bem como de profissionais e interessados. Elege que os políticos, pesquisadores e os profissionais de Administração Pública, exercem com elevado destaque.

Os atores políticos domésticos envolvem diferentes categorias, que Zapellini (2014, p. 20) citando Howlett; Ramesh e Perl (2013) assim os referencia: políticos eleitos, público, burocracia, partidos políticos, grupos de interesse e de pressão, organizações de pesquisa, meios de comunicação de massa, consultores acadêmicos, especialistas, não impedindo que não possam surgir outros atores, se mesclar ou somar forças. “Um ator pode ter distintos interesses em distintos contextos ou diferentes fases do processo de uma mesma categoria de interesses, e pode ter interesses e comportamentos conflitantes” (apud SECCHI, 2010, p. 78-79).

Ainda segundo Secchi (2010, p. 78), a categoria de atores “serve para agregar aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles com características diferentes”. Deve, inicialmente, repetir-se em dois grupos:

- a) Grupo dos Atores Individuais: se trata de pessoas que atuam intencionalmente, porém de atuação individual citando serem os políticos, magistrados e a mídia;
- b) Grupo dos Atores Coletivos: tem a atuação intencional, porém agem em grupos organizados e, principalmente, motivados e mobilizados. Não há um desenho padrão para arena política, ou seja, cada arena se apresenta com um tipo de formato e é de se concluir que os atores devam ser distintos, com interesses distintos e com ações distintas.

Neste sentido, em seus estudos Secchi (2010) faz um criterioso levantamento sobre o perfil e o comportamento de cada ator, selecionando como cada um deles atua em arenas distintas. Vale ressaltar que este trabalho de pesquisa não avançou sobre isso, por entender não ser pertinente neste momento.

Apresenta também inúmeros fluxogramas e modelos e, dentre eles, destaca o modelo triângulo de ferro e as redes de políticas públicas, estudadas e proposta por Rhodes. Afirma que esse fenômeno é muito atual, pois se mobiliza e se estrutura com base em quatro conceitos: a) interdependência, b) liberdade de entrada, c) controle disperso, d) busca de interesses externos à rede.



E, finalmente, de acordo com Secchi (2010, p. 80), os atores políticos são representantes de interesses coletivos, detentores de legitimidade, falam em nome de seus representados; são portadores de autoridade institucionalizada, simbólicos, pois podem defender de forma de expoente de uma região ou área.

Após discorrer sobre as políticas públicas no Brasil, entende-se ser necessário compreender o significado de cidadania, haja vista o objetivo definido neste trabalho de pesquisa, tema este que será abordado no item a seguir.

### 3.6 NOÇÃO DE CIDADANIA NO BRASIL

Para apresentar o significado de **cidadania**, buscou-se um embasamento no livro “A cidadania no Brasil” de Carvalho (2002), que faz uma análise da história do Brasil e da cidadania. Conceitua e mostra que a cidadania é um processo em permanente construção e busca pelos direitos e garantias fundamentais. (grifo do próprio autor)

O termo cidadania possui origem etimológica no latim *civitas*, que significa cidade. Nela é estabelecida uma relação modelada em um estatuto de pertencimento de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada a um país, onde a ele são atribuídos direitos e obrigações.

Carvalho (2002, p. 8) assim define cidadania:

é o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na Constituição. Desta forma, os direitos e deveres de um cidadão devem andar sempre juntos, uma vez que ao cumprir as obrigações, permitimos que outros possam também exercer seus direitos. Então, na busca de um convívio equilibrado entre os cidadãos é necessário exercer a cidadania com consciência de seus direitos e obrigações e lutar para que sejam colocados em prática.

Ainda segundo Carvalho (2002, p. 8), a cidadania moderna pode ser apresentada por meio de duas categorias:

- a) Formal: que é estabelecida pelo Direito Internacional e que é o indicativo de pertencimento, de inserção, de nacionalidade, formando um Estado-Nação;
- b) Substantiva: que é definida como a posse de direitos civis, políticos e sociais.

Ao referenciar cidadania, Brito (2012, p. 1-2) cita o entendimento de Aristóteles, Hobbes, Max Webber e Marshall.

Aristóteles entende cidadania como “uma condição para a participação política na gestão da polis. O cidadão tinha que preencher determinados requisitos, como a necessidade de o governante saber também ser governado”.

Hobbes ressalta que antes de se analisar cidadania é necessário explicar a formação do Estado pelo seu contratualismo vertical, pois “neste o cidadão resignava-se em depositar no rei a fonte da legislação e da proteção social, de forma que, neste estado, alcançava uma igualdade outrora impossível, pois, em tempo anterior ao Estado, reinava o caos”.

Max Webber, apesar de não ter estabelecido uma definição sobre cidadania, apresenta em sua análise sobre o processo de modernização que “o indivíduo capaz de criticar a si mesmo e a sociedade em que vive”.

Por fim, Marshall foi o primeiro estudioso que criou um conceito fixo e linear de cidadania. Em sua perspectiva, a cidadania “se divide em três diferentes dimensões: a civil, a política e a social”. E complementa:

[...] os direitos civis são concebidos no século XVIII, ao passo que os direitos políticos e sociais os são nos séculos XIX e XX, respectivamente. Os primeiros direitos estariam facilmente visualizados pela liberdade individual e igualdade formal; os direitos políticos, pela liberdade de associação e reunião, assim como pela organização política e sindical, sufrágio universal, entre outros; os direitos sociais, por sua vez, são os relacionados ao trabalho, à saúde, à educação, à aposentadoria, ou seja, às garantias de acesso aos meios de vida que possibilitem o bem-estar social (BRITO, 2012, p. 1).

Desta forma, pode-se entender que cidadania “é uma condição em busca permanente pelos direitos e garantias individuais”.

De acordo com Marshall, “nos países ocidentais a cidadania moderna foi construída por etapas, sendo os direitos civis, políticos e sociais de forma gradativa”. No Brasil, a trajetória dos direitos seguiu uma lógica inversa daquela descrita por Marshall: “primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis, depois vieram os direitos políticos, a expansão do direito de votar” (apud CARVALHO, 2002, p. 11).

A cidadania esteve e está em permanente construção. É um referencial de conquista da humanidade, através daqueles que sempre buscam mais direitos, maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas, e não se conformando frente às dominações, seja do próprio Estado ou de outras instituições (CARVALHO, 2002, p. 12).

Ainda de acordo com Carvalho (2002, p. 10), a construção da cidadania pela população, especialmente quando insere a educação da mesma, tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política.

Vale destacar que “são 168 anos de enormes esforços para a construção do cidadão brasileiro, os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer” (CARVALHO, 2002, p. 19).

Em continuidade ao desenvolvimento deste trabalho, o capítulo a seguir apresenta uma análise sobre o SMO, como também uma proposta de intervenção para a utilização de conscritos no CBM.

## **4 DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DO SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO: UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

Este capítulo apresenta, inicialmente, uma análise sobre o Serviço Militar Obrigatório no Brasil, em seus aspectos históricos e atuais, a legislação pertinente, e o Serviço Militar à luz da Estratégia Nacional de Defesa. Em seguida aborda as políticas públicas e o Serviço destacando um suporte jurídico organizado. Por fim, discorre sobre o foco deste estudo, que é a possibilidade de realização do Serviço no CBMSC, com a utilização de conscritos no CBM e uma proposta para a utilização dos mesmos.

### **4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS NO BRASIL**

O Serviço Militar Obrigatório no Brasil, de acordo com Werneck (2001, p. 21), foi referenciado por um grupo de historiadores militares que este surgiu da necessidade de proteção e defesa da colônia contra inimigos estrangeiros, tribos indígenas e rebeldes, quando o sistema administrativo adotado era o então das Capitânicas Hereditárias.

Em seu livro História Militar do Brasil, Sodré (2010) aponta que o Serviço Militar Obrigatório, como é conhecido atualmente, foi no passado, “uma mistura de recrutamento forçado com o sistema de milícias existente na Europa, como foi no Feudalismo”.

Como contraponto afirma Laureano (2010, p. 4):

[...] o Regimento de 1548, instruções reais ao Governador-Geral Tomé de Souza, impunha a implantação de uma guarda territorial, daí derivando a criação das milícias, constituídas por soldados pagos e empregadas na defesa da Colônia; e das Ordenanças, cujos integrantes não tinham direito a soldo e, prioritariamente, eram empregados nos pequenos conflitos locais.

De acordo com Machado (1988, p. 3), na Câmara de São Vicente, a 9 setembro de 1542, foi promulgado um Termo que organizou uma milícia formada por colonos e índios, sendo este fato considerado a primeira manifestação de mobilização para a segurança dentro do conceito de serviço militar. Outros historiadores defendem a posição de que a primeira manifestação registrada do Serviço Militar no Brasil teria sido a imposição do regulamento de El Rei, de 1548, documento que completava a Provisão Régia de 1547, introduzido na Colônia por Thomé de Souza, onde todo colono deveria possuir uma arma de fogo e os

proprietários de engenhos deveriam ter pólvora para 02 canhões pequenos, 20 arcabuzes, 20 lanças, 40 espadas e gibões de armas acolchoadas.

Ainda de acordo com Machado (1988, p. 3), consta que uma vez estabelecida essa obrigatoriedade do Serviço Militar, foi sendo gradativamente sistematizada em milícias organizadas. Evoluindo para outra modalidade mais aperfeiçoada de recrutamento no Brasil colonial, a organização manteve-se por longo período defendendo as terras contra tentativas de invasão e ataque de corsários, franceses, ingleses e holandeses. Diante de tantos e frequentes conflitos em defesa das terras, há registros que destes movimentos e manifestações surgiu os fundamentos da consciência do sentimento de nacionalidade, especialmente por inexistir qualquer auxílio da metrópole, em decorrência da união das Coroas Portuguesa e Espanhola.

A Batalha dos Guararapes (primeira batalha em abril de 1648, cerca de 10 km da cidade do Recife) é considerada por muitos historiadores como sendo a gênese do Exército Brasileiro. Segundo Borriheiro (2002, p. 14), “uma e outra data evidenciam, sem dúvida, uma organização militar que congregava os habitantes para a defesa da terra. Havia nascido, então, em solo brasileiro, o Serviço Militar à luz da mobilização”.

O Regulamento dos Capitães-Mores, datado de 1570, exigia que o comandante da milícia tivesse registrado em um livro autenticado quem eram as pessoas que dispunham de armas, e estes detentores eram passivos de convocação. O regulamento dos oficiais exigia que a limpeza de armas fosse realizada aos domingos e dias santos, bem como que os exercícios de tiro ao alvo tivessem prêmios aos vencedores, sendo base da organização de um Exército permanente. Donato (2003, p. 15) aponta que em 1574 a Provisão sobre as Ordenanças, assinala o início da regulamentação sobre a prestação do Serviço Militar, pois todos os cidadãos, entre 14 e 60 anos de idade eram obrigados a servir nas Companhias de Ordenanças (MACHADO, 2005, p. 2).

De acordo com Machado (2005, p. 2), em 1749 foram criados os Corpos Auxiliares, tendo como base as milícias e as tropas de cavalaria e de artilharia. Com a transferência da Família Real Portuguesa para o Brasil, em 1808 foram marcados novos fatos na história das Forças Armadas. Dom João VI criou as Secretarias de Estado da Marinha e do Exército, logo que aqui chegou. Em 1809 criou a Guarda Real de Polícia, que deu origem a Polícia Militar do Distrito Federal, atualmente Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, sendo constitucionalmente mantida e organizada pela União até os dias atuais, porém recriada e transferida para a Capital Federal em Brasília.

Ainda sobre a possibilidade de implementação do Serviço Militar Obrigatório nos anos de 1870, McCann (2007, p. 16) aponta que:

[...] nos primeiros anos da década de 1870, a agitação republicana contra a monarquia e a preocupação do exército em relação ao seu *status* e a sua posição, conduziram à aprovação em 1874 da primeira lei do serviço militar obrigatório no Brasil. Apesar do entusiasmo militar e republicano esta lei nunca entrou em vigor.

Segundo Machado (2005, p. 9), a partir da Independência do Brasil, o Serviço Militar podia ser prestado nas três Forças - Marinha, Exército ou Guarda Nacional -, por todos os brasileiros solteiros, livres ou libertos, com idade entre 18 e 35 anos e que fossem eleitores.

A CRFB de 1891, que instituiu a República, reafirmou em seu art. 86 a obrigatoriedade do Serviço Militar: “Todo brasileiro é obrigado ao Serviço Militar na defesa da Pátria e da Constituição, na forma das leis federais”. Mas no art. 87, §3º foi abolido o recrutamento compulsório: “Fica abolido o recrutamento forçado” e no §4º observa-se: “O Exército e a Armada compor-se-ão pelo voluntariado sem prêmio e, na falta deste, pelo sorteio previamente organizado”.

Em seguida foi promulgada a Lei nº 1.860, de 04/01/1908, que regulou o alistamento, o sorteio e a obrigatoriedade do Serviço Militar entre os 21 e 44 anos de idade. Esta Lei, entretanto, não teve aceitação, provocando grandes reações por parte da opinião pública, que a tornou uma letra morta. Porém, havia necessidade de preparação para defesa devido a Primeira Guerra Mundial, que ameaçava a segurança do País. Tais cenários levaram o Presidente Wenceslau Brás a fazer cumprir a referida Lei (DONATO, 2003, p. 17). Sobre a não aceitação do serviço obrigatório, McCann (2007, p. 103) assim referencia: “os grandes proprietários rurais eram poderosos a ponto de impedir que a lei do serviço militar fosse obrigatório aos seus peões”.

Ainda segundo McCann (2007, p.16), o Serviço Militar Obrigatório do início do século passado estava ligado a clubes de tiro, em especial a Confederação do Tiro Brasileiro, que recebeu estímulos financeiros para contribuir com a formação da mobilização para a defesa. E, ainda:

[...] pelo Decreto nº 1.503 de 05 de setembro de 1906, sob a denominação de Confederação do Tiro Brasileiro, tendo a finalidade de coordenar o serviço militar no âmbito nacional, caracterizado como obrigatório de 1542, no Brasil Colônia. A partir da então teve sua denominação modificada algumas vezes, em virtude de mudanças estruturais e conjunturais. E, em 1917, com o surgimento das Sociedades de Tiros-de-Guerra, passou a ser chamada Diretoria Geral de Tiro de Guerra - DGTG, mantendo a sua constituição e subordinando-se diretamente ao Ministro da Guerra. Em 1934 teve sua denominação modificada para Diretoria do Serviço Militar e da Reserva (MCCAN, 1982, p. 32).

A Primeira Guerra Mundial possibilitou um alerta ao Brasil quanto à necessidade de preparação mais adequada frente à dimensão continental do País e quanto a sua segurança. Na campanha cívica realizada em 1915 e 1916, houve a reverberação dos princípios defendidos pelo poeta Olavo Bilac. Nestes discursos despertou o civismo e fez com que a opinião pública compreendesse o significado e a necessidade do Serviço Militar Obrigatório, que na ocasião era realizado mediante sorteio. A obrigatoriedade por meio da lei só passou a vigorar, realmente, depois de uma intensa campanha liderada pelo poeta. Em um de seus inflamados discursos, Olavo Bilac, em versos, explicava os aspectos positivos para a integração e defesa do Brasil (MCCAN, 1982, p. 32).

Segundo McCan (1982, p. 32), a lei que determinava que o recrutamento fosse realizado mediante o sistema de sorteio foi promulgada em 1916, regulamentada pelo Decreto nº 15.934, de 22/01/1923. Na época esse sistema de seleção foi muito criticado.

O sorteio vigorou até 1945, sendo substituído pelo Decreto-lei nº 9.500, de 23/07/1946, revogando aquela modalidade de sorteio. A convocação geral da classe foi então implantada e o recrutamento, na forma de convocação geral de classes, está em vigor até os dias de hoje.

Com a promulgação da CRFB de 1946 foi fixada a obrigatoriedade do Serviço Militar para todos os brasileiros, repetindo a prescrição das Constituições de 1891, 1934 e 1937.

Contudo, de acordo com Machado (1988, p. 6-7), na impossibilidade de incorporar todos os conscritos de uma mesma classe, foi estabelecido o critério de dispensar, anualmente, os residentes de determinados municípios, designando-os como não tributários, incluindo-os na reserva, como Reservistas de 3ª Categoria. Por intermédio da Lei nº 1.200, de 16/09/1950, foi definido o termo específico chamado de **Classe**, sendo constituída pelos brasileiros de 19 anos de idade, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro do ano da prestação do Serviço Militar. Foi estabelecido, também, pela Lei nº 4.027, de 20/12/1961, que os estudantes das 2ª e 3ª séries do segundo grau e os alunos das escolas superiores seriam matriculados nos Centros de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR) ou nos Núcleos de Preparação de Oficiais da Reserva (NPOR). (grifo do próprio autor)

Ainda segundo Machado (1988, p. 6-7), em 17 de agosto de 1964 entrou em vigor a Lei do Serviço Militar por meio da Lei nº 4.375 e seu regulamento. A lei e o regulamento foram recepcionados pela CRFB/88 e no corpo de ambos dispositivos, traz todo regulamento d obrigação que é o Serviço Militar no Brasil.

A CRFB/88, denominada de Cidadã, estabelece em seu art. 143 que “o Serviço Militar é obrigatório nos termos da lei”. Neste dispositivo foi alterada a sistemática de prestação do Serviço Militar, criando o serviço alternativo ao Serviço Militar Obrigatório para aqueles que,

“em tempo de paz, depois de alistados, apresentarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar”.

No que tange aos art. 3º, art. 4º, art. 5º, art. 6º, art. 7º, art. 14º e art. 15º e seus §§, da Lei de Prestação do Serviço Militar Alternativo nº 8.239, de 04/10/1991, ao Regulamento da Lei de Prestação do Serviço Alternativo, Portaria nº 2.681 - COSEMI, de 28/07/1992, e a Portaria Normativa nº 147/MD, de 16/02/2004, não se tem notícias sobre sua aplicação. A Lei do Serviço Militar vigente, determinando a universalidade do Serviço Militar, contribuiu para que as Forças Armadas sejam compostas de brasileiros de todas as raças, crenças, classes sociais e grau de instrução, representando a própria Nação em armas.

#### **4.1.1 O Serviço Militar Brasileiro nos Dias Atuais**

O Serviço Militar no Brasil possui um ordenamento legal definido. A origem legal do Serviço Militar Obrigatório está estabelecida na CRFB/88, em seu art. 143, porém há uma série de leis, decretos e portarias que conferem suporte legal a este Serviço e que se complementam no que se refere a prazos e situações particulares entre outros detalhes.

Neste sentido, ao se analisar a legislação, o que se observa é que as leis sofreram pouca alteração no conteúdo, apenas são modificadas por uma nova lei, substituindo pequenos detalhes. Assim sendo, os Decretos se destinam a regulamentar as leis naquilo que for pertinente, como também, as Portarias do Ministério da Defesa e do Departamento Geral de Pessoal, se restringem a aprovar rotinas, estabelecer padrões e formatos quanto à seleção.

Portanto, o ordenamento segue a legislação maior (Constituições Federais), bem como bem como as leis, decretos e portarias pertinentes<sup>2</sup>, as quais estão referenciadas a seguir.

##### a) LEIS

Lei n.º 4.375, de 17/08/1964 - Lei do Serviço Militar.

Lei nº 5.292, de 08/06/1967 - Dispõe sobre a prestação do Serviço Militar pelos estudantes de Medicina, Farmácia, Odontologia e Veterinária, em decorrência de dispositivos da Lei nº 4.375, de 17/08/1964.

Lei nº 8.239, de 04/10/1991 - Regulamenta o art.143, da CRFB/88, que dispõe sobre a prestação do Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório.

---

<sup>2</sup> Toda a legislação citada neste item está disponibilizada no site <http://dsm.dgp.eb.mil.br/index.php/2013-01-16-18-45-10/servico-militar-inicial>.



Lei nº 12.336, de 26/10/2010 - Altera as Leis nº 4.375, de 17/08/1964, que dispõe sobre o Serviço Militar e nº 5.292, de 08/06/1967, que dispõe sobre a prestação do Serviço Militar pelos estudantes de Medicina, Farmácia, Odontologia e Veterinária e pelos médicos, farmacêuticos, dentistas e veterinários.

b) DECRETOS

Decreto nº 57.654, de 20/01/1996 - Regulamento da Lei do Serviço Militar.

Decreto nº 60.822, de 07/07/1967 - Aprova as Instruções Gerais para a Inspeção de Saúde de Conscritos nas Forças Armadas.

Decreto nº 63.704, de 29/11/1968 - Dispõe sobre a prestação do Serviço Militar pelos estudantes de Medicina, Farmácia, Odontologia e Veterinária e pelos médicos, farmacêuticos, dentistas e veterinários, em decorrência de dispositivos da Lei nº 4.375, de 17/08/1964.

Decreto nº 66.949, de 23/07/1970 - Aprova as Instruções Gerais para a Coordenação da Conscrição nas Forças Armadas.

c) PORTARIAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Portaria nº 2.681/COSEMI, 28/07/1992 - Regulamento da Lei de Prestação do Serviço Militar Alternativo.

Portaria Normativa nº 1.561/MD, de 05/12/2007 - Aprova modelos de certificados do Serviço Militar Inicial nas Forças Armadas.

Portaria Normativa nº 98/, de 10 e 16/01/2013 - Aprova o Plano Geral de Convocação para o Serviço Militar Inicial nas Forças Armadas em 2014.

Portaria Normativa nº 25/MD, de 09 e 16/01/2014 - Plano Geral de Convocação para o Serviço Militar Inicial nas Forças Armadas em 2015.

d) PORTARIAS DO COMANDANTE DO EXÉRCITO

Portaria nº 816/Cmt Ex, de 11 de outubro de 1983 - Aprova as Instruções Gerais para o Processamento e Solução dos Pedidos de Eximção do Serviço Militar por Convicção Religiosa (IG 10-62).

Portaria nº 785/Cmt Ex, de 08/12/1998 - Aprova as Instruções Gerais para a Qualificação Militar das Praças (IG 10-01).

Portaria nº 260/Cmt Ex, de 26/05/2000 - Define atribuições e procedimentos relativos ao Sistema de Incorporação e Licenciamento e dá outras providências.

Portaria nº 001/Cmt Ex, de 02/01/2002 - Aprova o Regulamento para os Tiros-de-Guerra e Escolas de Instrução Militar (R-138).

Portaria nº 044/Cmt Ex, de 07/02/2008 - Normas para Convocação, Seleção e Incorporação de Médicos, Farmacêuticos, Dentistas e Veterinários no Âmbito do Exército.

Portaria nº 513/Cmt Ex, de 29/06/2010 - Aprova o Regulamento da Diretoria de Serviço Militar (R-153) e dá outras providências.

e) PORTARIAS DO DEPARTAMENTO GERAL DE PESSOAL DO EXÉRCITO

Portaria nº 035/DGP, de 09/02/2010 - Aprova o Regimento Interno da Diretoria de Serviço Militar (R1/R153).

Portaria nº 172/DGP, de 12/08/2010 - Aprova as Normas Técnicas para o Funcionamento do Sistema Eletrônico de Recrutamento Militar e Mobilização (NT 15 - SERMILMOB).

Portaria nº 163/DGP, de 07/11/2011 - Aprova as Normas Técnicas para o Funcionamento das Juntas de Serviço Militar (NT 03 - DSM).

Portaria nº 165/DGP, de 07/11/2011 - Aprova as Normas para o Funcionamento dos Órgãos de Serviço Militar em Tempo de Paz (NT 01 - DSM).

Portaria nº 015/DGP, de 06/02/2012 - Aprova as Normas Técnicas para as Comissões de Seleção (EB30-N-30.004), 1ª edição, 2012.

Portaria nº 019/DGP, de 15/02/2012 - Aprova as Instruções Complementares de Convocação para o Serviço Militar Inicial no Exército em 2013 (ICC - 2013).

Portaria nº 036/DGP, de 14/03/2012 - Aprova as Normas Técnicas para a Avaliação e Distribuição de Conscritos (EB30-N-30.008), 1ª Edição, 2012.

Portaria nº 037/DGP, de 14/03/2012 - Aprova as Normas Técnicas para a Incorporação e Matrícula nas Organizações Militares da Ativa e Órgãos de Formação da Reserva (EB 30-N-30.005), 1ª Edição, 2012.

Portaria nº 066/DGP, de 26/04/2012 - Aprova a Lista de Verificação de Comissões de Seleção (CS).

Portaria nº 020/DGP/DSM, de 06/02/2012 - Instruções Complementares de Convocação para o Serviço Militar Inicial no Exército em 2014.

Portaria nº 229/DGP, de 11/10/2013 - Aprova o Plano Geral de Licenciamento para o ano de 2014 (PGL-2014).

Instruções Complementares de Convocação para o Serviço Militar Inicial no Exército em 2015 (ICC-2015).

De acordo com Pinheiro (2007, p. 2), o Exército Brasileiro, gestão do Serviço Militar no Brasil, é uma das mais importantes atividades da área de pessoal, envolvendo tanto o Ministério da Defesa como os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A Diretoria do Serviço Militar - DSM é o órgão de apoio técnico-normativo, encarregado de dirigir, orientar, coordenar e controlar as atividades ligadas ao Serviço Militar no âmbito do Exército, em todo o território nacional.

O sistema brasileiro é reconhecido no âmbito internacional pela forma como é conduzido. O modelo usado no Brasil é denominado de conscrição, conforme define Pinheiro (2007, p. 2):

A conscrição é o sistema de inclusão compulsória de homens e mulheres (quando a legislação assim exigir) nas Forças Armadas. Os conscritos distinguem-se de voluntários e de profissionais, bem como de mercenários, que prestam serviços a qualquer governo apenas por dinheiro. Os conscritos podem ser convocados para servirem em tempo de paz, a fim de treinarem para a guerra, podendo, também, ser chamados ao serviço ativo em ocasiões de emergência.

Inicialmente, a convocação é realizada anualmente, conforme o Plano Geral de Convocação - PGC, aprovado por decreto Presidencial, que abrange toda uma **classe** de brasileiros e as anteriores ainda em débito com o Serviço Militar. Segundo Kuhlmann (2001, p. 149), entende-se por classe “o universo de cidadãos nascidos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de determinado ano”. Desse modo, no ano em que completa 18 anos de idade todo cidadão brasileiro tem o dever de comparecer a uma Junta de Serviço Militar - JSM para realizar o seu alistamento, oportunidade em que receberá seu Certificado de Alistamento Militar - CAM. Para essa obrigação e chamamento, o Ministério da Defesa investe em mídia, para que as informações necessárias cheguem às mais diversas camadas da população, que deve se alistar para o cumprimento de suas obrigações militares (grifo do próprio autor).

A seleção é o passo seguinte a ser cumprido. Destina-se a avaliar os alistados quanto aos aspectos físico, psicológico social e moral, sendo realizada por meio de comissões de seleção fixas e volantes, distribuídas por todo o território nacional, nos meses de julho, agosto e setembro. O convocado que faltar à seleção ou deixar de completá-la estará em débito para com o Serviço Militar, sendo considerado **refratário** e sujeito às sanções previstas na lei. Ao término da seleção, aqueles que forem considerados **aptos** serão orientados a respeito da data e do local em que deverão comparecer para tomar conhecimento de sua designação. Os que forem considerados **inaptos** estarão dispensados do Serviço Militar e receberão um Certificado de Dispensa da Incorporação ou de Isenção CDI, conforme o caso (grifo do próprio autor).

Finalmente, a designação é a fase em que o convocado toma conhecimento da Organização Militar - OM onde receberá instrução e realizará o Serviço Militar. Aquele que não se apresentar na organização determinada, dentro do prazo regulamentar estabelecido, ou ausentar-se antes do ato oficial de incorporação ou matrícula, será declarado **insubmisso**, ficando passível de processo criminal. Os convocados que possuírem grau de escolaridade igual ou superior a 3ª Série do Ensino Médio poderão candidatar-se a fim de concorrer à matrícula nos CPOR ou NPOR, cumprindo o Serviço Militar Inicial como aluno e, no futuro, se assim o desejarem prestarem seus serviços ao Exército na situação de Oficiais temporários (grifo do próprio autor).

O tempo de Serviço Militar Inicial necessário à formação de um Reservista de primeira Categoria no Exército Brasileiro na atualidade é de 10 meses, sendo considerado um dos menores períodos de prestação deste serviço, quando comparado ao de outros países, cujos exércitos também adotam o sistema de conscrição obrigatória para o Serviço Militar Inicial. Os estudantes que na época do alistamento estiverem matriculados em faculdades de Medicina, Farmácia, Odontologia e Veterinária terão sua incorporação adiada por tempo igual ao da duração do curso. No ano seguinte ao da conclusão do curso, esses profissionais de saúde comparecem à Seleção Especial de Médicos, Farmacêuticos, Dentistas e Veterinários e os selecionados realizarão um estágio de adaptação para acesso ao oficialato e prestarão o Serviço Militar Inicial por um período de um ano, em caráter obrigatório, podendo permanecer como Oficiais temporários do Serviço de Saúde, até o limite de tempo previsto na legislação.

No que diz respeito ao Serviço Militar conhecido por Objeção de Consciência, a CRFB/88 incluiu um dispositivo legal alternativo para aqueles que não desejarem realiza-lo. Este dispositivo permite ao jovem que por razões filosófica, religiosa ou política, não queira servir às Forças Armadas escolher outra opção. Durante a regulamentação da “Objeção de Consciência” houve uma iniciativa no Congresso, por meio de emenda constitucional, para a criação de um Serviço Civil Obrigatório, o qual contemplaria todos os eliminados no processo do Serviço Militar Obrigatório, os isentos, os dispensados, bem como aqueles que alegassem razões de consciência para se eximirem da atividade militar. Entretanto, o artigo da Constituição acabou por não ser alterado, sendo, em substituição, ativado o Serviço Civil Voluntário, criado pelo Ministério da Justiça. Com este Serviço, obtém-se a (re)integração de jovens socialmente excluídos, por meio de aulas de direitos humanos, prestação de serviços à comunidade, elevação da escolaridade básica e qualificação profissional, exercendo-se uma atividade socializável que, no passado, era atribuição específica das Forças Armadas, por intermédio do Serviço Militar Obrigatório.

Quanto à inserção da mulher no Serviço Militar, a partir de 1996 a regulamentação possibilitou o ingresso, em caráter voluntário, de mulheres no Exército Brasileiro, formadas em áreas profissionais de interesse da organização.

E finalmente, outra forma de prestação do Serviço Militar é por meio dos Tiros-de-Guerra, que são órgãos de formação da reserva, que permitem aos convocados não destinados à incorporação em organização militar da ativa prestar o Serviço Militar Inicial nos próprios municípios onde residem. O convocado recebe instrução militar, conciliando o trabalho e os estudos. As Prefeituras apoiam os Tiros-de-guerra, fazendo a cessão de instalações, área para realização de tiro, cabendo ao exército fornecimento de material de natureza militar e o fardamento e a designação do corpo de instrutores. Segundo o Exército Brasileiro existem ativos registrados até 2012, cerca de 280 Tiros-de-guerra em todo o território nacional.

#### 4.2 REFLETINDO SOBRE O SERVIÇO MILITAR NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS DO BRASIL

Uma constituição, segundo Lassale (2001, p. 5), “é a lei fundamental proclamada pelo País, na qual se baseia o Direito Público dessa nação”. Este documento carrega consigo e fixa um conjunto de normas jurídicas que possuem legalidade acima de qualquer outro dispositivo no ordenamento jurídico de um País. A norma constitucional, por ser dotada do atributo da eficácia superior sobre todas as outras normas, possui força subordinante, ou seja, obriga as demais leis a não contrariá-la e informa o conteúdo e alcance das normas que lhe são inferiores, além de organizar os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Temer (2007, p. 17) ao conceituar constituição diz que “é o conjunto de preceitos imperativos fixadores de deveres e direitos e distribuidores de competência, que dão estrutura social, ligando pessoas que se encontram em dado território, em certa época”.

A norma constitucional pode, também, ser definida como sendo a base de um conjunto ordenado de leis que estabelece e regulam a vida de um povo e dá forma e organização, por meio de normas ao estado. Reflete o ordenamento jurídico de uma nação. No Brasil, desde a independência em 1822, as constituições foram promulgadas ou outorgadas (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 1967, EC de 1969 e 1988). Há de se salientar que cada constituição carrega consigo uma riqueza de detalhes históricos, de princípios sociais e conquistas, de valores e de uma soma de poderes e interesses, refletindo uma dada época da história.

É perceptível como o assunto Serviço Militar comporta escrito nas Constituições avaliadas, certamente em função da importância que ele representava e representa

especialmente para as Forças Armadas. A razão está no conceito e na importância da Segurança Nacional, da necessidade de mobilização nacional, do preenchimento das fileiras das Forças Armadas, e do meio de proporcionar educação militar para os jovens.

É do conhecimento geral de que os conteúdos inseridos nos artigos das normas constitucionais são frutos de forças e poderes que atuam sobre aqueles que foram os responsáveis pela elaboração das mesmas.

Segundo Lassale (2001, p. 33-35),

[...] uma análise sociológica da constituição, verificar-se-á que a lei maior de um determinado País, só seria realmente eficaz se refletisse os fatores de poder desse País. Estes são constituídos pelas diversas castas existentes, a burguesia, a aristocracia, os banqueiros, o Exército, ou quem quer que possa exercer alguma relação com o poder em determinado momento da elaboração destas normas e, especialmente, de uma determinada região.

O Serviço Militar Obrigatório no Brasil está previsto na CRFB/88, em seu art. 143: “O Serviço Militar é obrigatório nos termos da lei”. Desta forma, o dispositivo constitucional que determina o Serviço Militar Obrigatório ou não, representa uma relação de poder. Quando inserido no texto constitucional uma obrigação inquestionável, uma decisão maior, neste caso pela necessidade da Segurança Nacional, um dever ser.

Como ensina Hesse (1991 apud LAUREANO, 2010, p. 2), a Constituição.

[...] não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também um dever ser, ela significa mais do que simples reflexões das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças a pretensão de eficácia, a constituição procura imprimir ordem e conformação a realidade política e social.

Neste contexto de forças, os poderes e as ações sempre determinaram os destinos da exigência do Serviço Militar, representando o poder de defesa e da segurança.

Sobre isso, Laureano (2010, p. 2) aponta que:

[...] o Brasil adotou a obrigatoriedade do serviço militar já no período do sistema das Capitânicas Hereditárias. Na época, buscava permitir a defesa contra os inimigos estrangeiros e índios rebeldes, com os donatários sendo obrigados, se necessários, à prestação de serviços de guerra. Considerada a primeira experiência brasileira do Serviço Militar Obrigatório, em 09 de setembro de 1542, na Câmara da Capitania de São Vicente, foi promulgado um Termo, organizando uma milícia formada por colonos e índios.

É possível observar que o Serviço Militar no período das Capitânicas Hereditárias derivava da necessidade de proteção e de segurança, especialmente pela vastidão do que eram as terras descobertas e povoadas por Portugal.

Ainda de acordo com Laureano (2010, p. 3):

[...] o Regimento de 1548, instruções reais ao Governador-Geral Tomé de Souza, impunha a implantação de uma guarda territorial, daí derivando a criação das milícias, constituídas por soldados pagos e empregadas na defesa da Colônia; e das Ordenanças, cujos integrantes não tinham direito a soldo e, prioritariamente, eram empregados nos pequenos conflitos locais.

As tentativas de invasão de território atingiam toda a vastidão que era e, especialmente no Nordeste do Brasil. Laureano (2010, p. 5) aponta que na primeira metade do século XVII surgiu uma mobilização de tropas para defender o território brasileiro da invasão holandesa, sendo “estas ações consideradas a genes do Exército Brasileiro, pois, ali, não só foi empregada pela primeira vez a palavra Pátria com referência ao solo defendido, como também houve a amálgama de raças para manter a integridade nacional”.

Na Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (24/03/1824) não há referência específica no texto sobre o Serviço Militar, porém no seu art. 145, há uma referência quanto à mobilização, onde exige que todos os brasileiros deveriam ser obrigados a lançar mão das armas a fim de manter a Independência, nos casos onde a integridade do Império pudesse estar em risco em relação aos inimigos externos e também inimigos internos. Nota-se que a Constituição exigia dos brasileiros uma posição firme já em 1824, evidenciando a necessidade de mobilização para a defesa.

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

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 (24/02/1891), o Serviço Militar é assim referenciado em seus artigos:

Art. 86. Todo brasileiro é obrigado ao serviço militar, em defesa da Pátria e da Constituição, na forma das leis federais.

Art. 87. O Exército federal compor-se-á de contingentes que os Estados e o Distrito Federal são obrigados a fornecer, constituídos de conformidade com a lei anual de fixação de forças.

§1º. Uma lei federal determinará a organização geral do Exército, de acordo com o nº XVIII do art. 34.

§2º. A União se encarregará da instrução militar dos corpos e armas e instrução militar superior.

§3º. Fica abolido o recrutamento militar forçado.

§4º. O Exército e a Armada compor-se-ão pelo voluntariado, sem prêmio e na falta deste, pelo sorteio, previamente organizado. Concorrem para o pessoal da Armada a Escola Naval, as de Aprendizes de Marinheiros e a Marinha Mercante mediante sorteio.

Nota-se que pela primeira vez a Constituição do Brasil faz referência ao Serviço Militar, definindo que deveria ser em defesa da pátria e da Constituição, exigindo ainda que fosse regulamentado na forma das leis federais. A lei determinava que o exército fosse composto por contingentes fornecidos pelos Estados e Distrito Federal, não determinando a origem ou procedência e, ainda, que uma lei denominada de Lei de Fixação de Forças determinaria os quantitativos desses contingentes a ser fornecido. No §2º referenciava que a união ficaria encarregada de instrução militar dos corpos de armas e instrução militar superior, indicando possivelmente a instrução de oficiais e graduados, não tecendo outra exigência quanto a custos ou indenizações, tema que deveria ser tratado na legislação infraconstitucional e no §3º o texto proibia o recrutamento militar forçado, prática essa muito usada no Império.

Sobre isso, nos estudos de Kraay (1999, p. 5) sobre o recrutamento para as forças armadas do império brasileiro assim referencia:

[...] geralmente considerado a imposição de um estado forte sobre uma sociedade recalcitrante, foi, ao contrário, moldado por uma complexa rede de relações patrono-cliente entre o Estado, membros da classe senhorial e os pobres livres. Essas bem-estabelecidas (e em geral legítimas) relações sobreviveram aos desafios de recrutamento em tempo de guerra e impediram que reformadores estabelecessem um sistema regular e justo de conscrição.

No §4º destacava que o Exército e a Armada, ou seja, a Marinha de Guerra seria composto pelo voluntariado, sem prêmio, possivelmente fazendo referência a soldo ou salário. Que para essa o completamento das embarcações haveria um sorteio organizado, caso não houvesse voluntários suficientes.

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (16/07/1934), o Serviço Militar passa a ser referenciado com algumas outras determinações legais. Assim dispõe:

Art. 163. Todos os brasileiros são obrigados, na forma que a lei estabelecer, ao Serviço Militar e a outros encargos, necessários à defesa da Pátria, e, em caso de mobilização, serão aproveitados conforme as suas aptidões, quer nas forças armadas, quer nas organizações do interior. As mulheres ficam excetuadas do serviço militar.  
 §1º. Todo brasileiro é obrigado ao juramento à bandeira nacional, na forma e sob as penas da lei.  
 §2º. Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado que não está quite com as obrigações estatuídas em lei para com a segurança nacional.  
 §3º. O serviço militar dos eclesiásticos será prestado sob forma de assistência espiritual e hospitalar às forças armadas.

Este artigo apresenta algumas peculiaridades e a primeira em seu caput deveria ser a obrigação de que todos os brasileiros, na forma da lei, realizassem o Serviço Militar ou tivesse



outros encargos de defesa da pátria, estes definidos pela lei. Nota-se que o texto faz a obrigação, porém diz que a lei faria a regulamentação de como seria esse serviço na defesa da pátria. No caso de mobilização os mesmos seriam aproveitados de acordo com as suas aptidões, podendo ser nas forças armadas ou em organizações do interior, excetuando-se as mulheres da obrigação. Exigia ainda um juramento perante a bandeira nacional, implicando, que se não estivesse presente a esse ato, sofreria as penas da lei.

Surge pela vez primeira o conceito de obrigatoriedade de que os brasileiros, aprovados em função pública somente poderiam tomar posse se estivessem regulares para com as suas respectivas obrigações militares na forma da lei. Para os eclesiásticos os mesmos estariam regulares para com essas obrigações se atuassem na assistência espiritual e hospitalar às forças armadas. Há de se observar que notadamente aquele período era palco da Era Vargas (Revolução de 1930 e Revolução de 1932, conflitos políticos internos e crise no cenário internacional).

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 (18/11/1937) o Serviço Militar continua referenciado:

Art. 150. Só poderão exercer profissões liberais os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar no Brasil, excetuados os casos de exercício legítimo na data da Constituição e os de reciprocidade internacional admitidos em lei. Somente aos brasileiros natos será permitida a revalidação, de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino.

[...].

Art.164. Todos os brasileiros são obrigados, na forma da lei, ao serviço militar e a outros encargos necessários à defesa da pátria, nos termos e sob as penas da lei.

Parágrafo único - Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado se não haver cumprido as obrigações e os encargos que lhe incumbem para com a segurança nacional.

O art. 150 faz a exigência de que o exercício legal nas profissões liberais somente poderia exercê-la na plenitude se estivesse legalizado, se tivesse prestado o Serviço Militar no Brasil, excetuando-se os casos em que fossem os casos de exercício legítimo na data da Constituição e os de reciprocidade internacional admitidos em lei, inclusive os naturalizados, se estivessem regulares para com as obrigações do Serviço Militar.

O art. 164 apresenta praticamente o mesmo conteúdo e texto da Constituição de 1934, mantendo a obrigação do Serviço Militar e aos outros encargos de defesa da pátria, objetivamente detalhados na forma da lei, ou seja, novamente o legislador orientou que fossem regulamentados seus limites e abrangências na forma da legislação infraconstitucional, com a necessidade de previsão de penalidades para quem não as cumprisse. Foi mantida a obrigação de que nenhum brasileiro poderia exercer função pública, se não tivesse cumprido as obrigações e os encargos que lhe incumberia para com a segurança nacional. A novidade é

a expressão Segurança Nacional, mesmo sem ter sido conceituada surge pela primeira vez referenciada em um texto constitucional.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (18/09/1946) em relação ao Serviço Militar assim referencia:

Art. 1º. Não perderão a nacionalidade os brasileiros que, na última guerra, prestaram serviço militar às Nações aliadas, embora sem licença, do Governo brasileiro, nem os menores que, nas mesmas condições, os tenham prestado a outras nações [...].

Art. 18. Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à defesa da Pátria, nos termos e sob as penas da lei.

§1º. As mulheres ficam isentadas do serviço militar, mas sujeitas aos encargos que a lei estabelecer.

§2º. A obrigação militar dos eclesiásticos será cumprida nos serviços das forças armadas ou na sua assistência espiritual.

§3º. Nenhum brasileiro poderá, a partir da idade inicial, fixada em lei, para prestação de serviço militar, exercer função pública ou ocupar emprego em entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, sem a prova de ter-se alistado, ser reservista ou gozar de isenção.

§4º. Para favorecer o cumprimento das obrigações militares, são permitidos os tiros de guerra e outros órgãos de formação de reservistas.

A Constituição de 1946 apresenta parágrafos acerca do Serviço Militar. No art. 18, garante a manutenção da nacionalidade àqueles brasileiros que atuaram na Segunda Guerra Mundial com os aliados, mesmo sem a permissão ou licença para tal mobilização em prol das nações do eixo militar ocidental. Mantém a obrigatoriedade do Serviço Militar e dá a possibilidade de optar por outros encargos que seriam regulados pela legislação infraconstitucional. Para as mulheres deixa expresso que são isentas dessa obrigação, porém ficam sujeitas a outros encargos que a lei estabelecer. Quanto aos eclesiásticos impõe as opções de realizar o Serviço Militar nas forças armadas, portanto no corpo de tropa ou na assistência espiritual e esta atribuição deveria ter sido regulamentada por normas anteriores. O §3º faz uma nova abordagem ao Serviço Militar, ou seja, estabelece a Idade inicial fixada em lei, como a referência para prestação do Serviço Militar. Segue exigindo que para o exercício de função pública, ocupação de emprego em entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, deveria ter a quitação, mediante a apresentação de comprovantes, tais como: prova de alistamento, ter sido reservista, ou estar na condição de isenção, sendo estas condições estabelecidas na forma da lei. O alistamento militar, portanto, passa a vigorar como sendo a etapa importante no contexto do Serviço Militar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (24/01/1967) assim referenciou o texto em seu art. 93, parágrafo único:

Art 93. Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à segurança nacional, nos termos e sob as penas da lei.  
Parágrafo único - As mulheres e os eclesiásticos, bem como aqueles que forem dispensados, ficam isentos do serviço militar, mas a lei poderá atribuir-lhes outros encargos.

Esta Constituição, mesmo o Brasil estando sob o Regime Militar, não optou por outro texto mais radical quanto à abrangência ou amplitude do Serviço Militar. Manteve no texto a obrigação do Serviço Militar e em relação a outros encargos necessários a Segurança Nacional. No parágrafo único deixou evidente que as mulheres, os eclesiásticos e aqueles que alistados, porém dispensados do Serviço Militar, estariam isentos dessa atribuição, porém a lei poderia prever outros encargos.

Na EC nº 01 (17/11/1969) o texto ficou assim referenciado:

Art. 92. Todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à segurança nacional, nos termos e sob as penas da lei.  
Parágrafo único - As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

Esta Emenda alterou o referido artigo em relação à Constituição de 1967, passando a tratar a obrigação do Serviço Militar. No parágrafo único quando tratou das mulheres e dos eclesiásticos, destacou que em tempos de paz esse dois grupos estariam isentos da obrigação do serviço militar, entretanto abriu a possibilidade de que a lei pudesse, em outros tempos, atribuir outros encargos, não referenciando no parágrafo único da norma constitucional anterior.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (05/10/1988) referencia o Serviço Militar Obrigatório como o seguinte texto:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
[...].  
§2º. Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.  
[...].  
Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.  
§1º. Às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.  
§2º. As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

O art. 14, §2º, citado anteriormente, estabelece o limite de que os conscritos, durante a vigência do Serviço Militar Obrigatório, não podem alistar-se como eleitores, ou seja, estão vedados a votar nas eleições de todos os níveis. A simples imposição constitucional é suficiente para essa vedação. Entretanto, esta situação, após estudos, poderá ser ajustada por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional.

No art. 143, o texto, impositivo, referencia que o Serviço Militar é Obrigatório, porém, que será regulado nos termos da legislação. No §1º define que às forças armadas compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, competem, por meio de lei, atribuir uma modalidade denominada de serviço alternativo, que em tempos de paz, os jovens, após ter cumprido com as obrigações de alistamento, alegar razões particulares. Buschel (2009, p. 1) define como imperativo de consciência o ato de oposição individual e consciente ao cumprimento de obrigação legal, tendo como justificativa motivos baseados em convicção religiosa, filosófica ou política, a fim de se eximirem das atividades tipicamente militares. No §2º o texto foi mantido sem modificações para as mulheres e para os militares. Nota-se que a legislação infraconstitucional e os atos administrativos regulamentaram, após a CRFB/88, estas condições para mulheres e eclesiásticos.

Segundo o Exército Brasileiro, modernamente, o Serviço Militar consiste no “exercício de atividades específicas desempenhadas pelas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e compreende, na mobilização, todos os encargos para com a Defesa Nacional”.

No que se refere à sistemática atual de alistamento, ou seja, a forma como se dá início ao alistamento, há exigência de que seja realizado por todo jovem brasileiro do sexo masculino, no período compreendido entre o dia 1º de janeiro ao último dia útil do mês de junho do ano em que o cidadão completar 18 anos, devendo ser realizado na JSM. Concluído o processo de seleção o jovem cidadão poderá ser designado para a prestação do Serviço Militar Obrigatório em algum quartel da ativa das Forças Armadas. Terá a opção de concorrer a uma vaga em órgão de formação de Oficiais da Reserva, em conformidade com as exigências da lei ou em um Tiro-de-Guerra, que são estabelecimentos específicos para esta finalidade, edificados, mantidos e apoiados pelas prefeituras municipais, para que os jovens possam ajustar seu trabalho, seus estudos e a instrução básica militar em um único período de atividades.

Vale destacar que na estrutura do Exército existe uma Diretoria específica para planejar, controlar e estabelecer normas para o Serviço Militar Obrigatório.

### 4.3 O SERVIÇO MILITAR À LUZ DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

O objetivo em abordar a Estratégia Nacional de Defesa, a Política Nacional de Defesa e a Segurança Nacional é o fato do destaque e da importância dada a essa obrigação constitucional aos brasileiros. Na visão do Ministério da Defesa o Serviço Militar Obrigatório representa a forma dos brasileiros estar ativos em relação à Segurança Nacional, para o governo e as Forças Armadas o Serviço Militar Obrigatório é um dos meios do exercício de cidadania, representa o ideal Republicano e é essencial para a Segurança Nacional.

O Estado Democrático de Direito tem a Defesa Nacional como um dos pilares da sua existência. A Estratégia Nacional de Defesa está em vigor desde 2008, estabelecida por meio do Decreto nº 6.703, de 18/12/2008. Este Decreto possui uma exposição de motivos contendo os objetivos, alguns detalhes técnicos da defesa, abordagens sobre a política internacional, eixos de ação, diretrizes, e uma agenda de providências para o ano de 2009, que orienta as novas medidas para a Defesa Nacional, o desenvolvimento científico e tecnológico da indústria bélica nacional e estimular o desenvolvimento da pesquisa e da agregação de tecnologias nacionais para a Segurança Nacional.

A abordagem foi realizada no principal documento da estratégia, o Decreto e a exposição de motivos que o segue. Nele o Serviço Militar Obrigatório é citado com destaque, inclusive colocando-o em um dos três eixos prioritários de ação, revelando a prioridade que o assunto representa para a Segurança Nacional e para a Defesa Nacional.

Sobre Segurança Nacional a Escola Superior de Guerra (2013, p. 60) assim referenciou:

Segurança é uma necessidade, uma aspiração e um direito inalienável do ser humano. O entendimento do que seja Segurança permite discernir, sempre, uma noção de garantia, proteção ou tranquilidade em face de obstáculos e ameaças, ações contrárias à pessoa, às instituições ou aos bens essenciais, existentes ou pretendidos. No que concerne ao Bem Comum, a Segurança é um elemento indispensável à busca da maior aproximação possível desse ideal, graças ao grau de garantia que deve proporcionar.

Em outras palavras segurança é uma necessidade, um direito do ser humano. É uma noção de garantia, de tranquilidade, especialmente em relação às ameaças existentes contra a pessoa.

A Escola Superior de Guerra (2013, p. 61) acrescenta também:

Segurança tudo o que pode ameaçar a tranquilidade do homem, individual ou coletivamente, dificultar ou impedir a proteção que julga ser seu direito, causar temores, e o que é capaz de gerar conflitos, constituem as chamadas razões de insegurança. Elas podem assumir várias modalidades. Resultam, às vezes, da

escassez de recursos essenciais à satisfação de necessidades básicas da população. Podem provir, também, da falta de compatibilização entre as demandas de setores sociais que desejam incentivos diversos e o seu atendimento, bem como de distorções políticas e psicossociais que impedem a participação de segmentos da sociedade no processo político global e na evolução cultural.

Estas razões que conduzem à insegurança podem, ainda, resultar de ameaças à soberania, à integridade patrimonial ou territorial da Nação. Desta forma, segurança é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza.

Em síntese, assim referencia a Escola Superior de Guerra (2013, p. 61):

A Defesa trata da neutralização, da redução e/ou da anulação de ameaças; isto se faz por intermédio de medidas, atitudes e ações que a elas se contrapõem. Defesa é, portanto, um ato, ou conjunto de medidas, atitudes e ações, que se contrapõem a determinado tipo de ameaça, e que se caracteriza e dimensiona para proporcionar a sensação adequada de segurança. Defesa é um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança. Conclui-se assim, que Segurança é sensação, ao passo que é ação.

Desta forma, se segurança é uma sensação e defesa, uma ação contra essa falta de sensação resta estabelecer o nível ou o âmbito desejado e, portanto, neste caso se está trabalhando com o âmbito nacional.

De acordo com a Escola Superior de Guerra (2013, p. 61):

Níveis de Segurança e Defesa à Segurança desdobra-se nos seguintes níveis: Individual, Comunitário, Nacional e Coletivo. Tal abrangência reflete-se na complexidade e no vulto das responsabilidades de todos em relação à Defesa, em níveis de Segurança diversos. Ao Estado correspondem maiores encargos, como detentor que é de substancial parcela do Poder Nacional. À sociedade, beneficiária direta dos efeitos da Defesa, cabe importante papel como parceiro do Estado. Do homem, principal ator e beneficiário maior, espera-se a participação consciente e solidária no planejamento e execução dos atos e medidas.

Portanto, Segurança Nacional está relacionada diretamente com o atendimento dos objetivos fundamentais permanentes, pois é a sensação de que a Nação está segura contra agressores externos que rompam com o estágio de tranquilidade, é a visão de que segurança é sinônimo da proteção contra ameaças externas aos interesses.

Ainda conforme a Escola Superior de Guerra (2013, p. 61):

As ameaças à Segurança Nacional têm origem, frequentemente, no ambiente externo à Nação. Entretanto, a insegurança individual e/ou comunitária podem atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos objetivos fundamentais, transformem-se em importantes fatores de instabilidade para a Nação.

O documento Estratégia Nacional de Defesa relaciona oito itens elegendo-os como prioridades a ser desenvolvidas. Em um desses itens referencia que a sociedade deve ser parte integrante junto com as Forças Armadas na Segurança Nacional. A referência mostra que o Serviço Militar Obrigatório é a principal via desta integração da sociedade e Forças Armadas (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008, p. 10).

O referido documento mostra, também, a importância que as Forças Armadas têm para o funcionamento deste Serviço, especialmente o esforço das três Forças, elegendo-o como sendo um espaço para que distintas classes sociais se ajustem em função da Segurança do Brasil. Assim está referenciado em seu item 8:

8. Finalmente, orienta-se a relação da sociedade com suas Forças Armadas e discute-se a composição dos efetivos militares, com sua consequência sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório. O propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação. O Serviço Militar Obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008, p. 10).

Esse documento referencia três eixos principais que estão contemplados no quesito natureza e âmbito da Estratégia Nacional de Defesa, sendo que o 3º eixo inclui o Serviço Militar Obrigatório. “O Serviço Militar Obrigatório é a condição para que se possa mobilizar o povo brasileiro em defesa da soberania nacional. É, também, instrumento para afirmar a Unidade da Nação acima das divisões das classes sociais” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008, p. 10).

Ainda sobre o 3º eixo, este destaca que o Serviço Militar Obrigatório é a condicionante, portanto, o ponto de partida para dois importantes resultados desejados e essenciais para o Brasil: mobilizar o povo brasileiro em defesa da soberania nacional e o firmamento da unidade da nação acima das divisões de classes sociais existentes no Brasil.

O 2º eixo constante no documento é um dos meios para que todas as classes sociais tenham acesso às Forças Armadas, logo, “o Serviço Militar Obrigatório: nivelamento republicano e mobilização nacional” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008, p. 10).

O foco da análise neste estudo avança sobre os pontos destacados no referido documento da Escola Superior de Guerra (2008, p. 37), abordando uma das diretrizes, a de número 23, que assim referencia: “Manter o Serviço Militar Obrigatório”. Nessa diretriz pode-se destacar:

1. A base da defesa nacional é a identificação da Nação com as Forças Armadas e das Forças Armadas com a Nação. Tal identificação exige que a Nação compreenda serem inseparáveis as causas do desenvolvimento e da defesa. O Serviço Militar Obrigatório será, por isso, mantido e reforçado. É a mais importante garantia da

defesa nacional. Pode ser também o mais eficaz nivelador republicano, permitindo que a Nação se encontre acima de suas classes sociais.

Nota-se que nesta exposição de motivos há elementos citados que merecem destaque: o primeiro é a reciprocidade dentro do conceito de Nação e o conceito de Forças Armadas. A partir daí pode-se dizer que Nação “é grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, em princípio, ocupam um mesmo espaço territorial, compartilham da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino” e Forças Armadas “são as estruturas militares compostas pelas forças militares federais compostas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, com todas as suas estruturas administrativas e operativas distribuídas por todo o território nacional” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2008, p. 10). A noção é de que deve haver a recíproca identificação entre Nação e Forças Armadas e por isso, há necessidade de que o Serviço Militar seja mantido e reforçado no Brasil, destacando ainda que esse serviço constitui a mais importante garantia da defesa nacional, tornando esse serviço como um ponto de encontro de classes sociais em prol de um único objetivo, ou seja, a segurança da Nação.

Ainda sobre o documento Estratégia Nacional de Defesa da Escola Superior de Guerra (2008, p. 37) destaca-se:

2. As Forças Armadas limitarão e reverterão a tendência de diminuir a proporção de recrutas e de aumentar a proporção de soldados profissionais. No Exército, respeitada a necessidade de especialistas, a maioria do efetivo de soldados deverá sempre continuar a ser de recrutas do Serviço Militar Obrigatório. Na Marinha e na Força Aérea, a necessidade de contar com especialistas, formados ao longo de vários anos, deverá ter como contrapeso a importância estratégica de manter abertos os canais do recrutamento. O conflito entre as vantagens do profissionalismo e os valores do recrutamento há de ser atenuado por meio da educação – técnica e geral, porém de orientação analítica e capacitadora - que será ministrada aos recrutas ao longo do período de serviço.

Nesse quesito o texto aborda um aspecto importante e muito peculiar de cada Força. A citação destaca que embora todas as três Forças Armadas necessitem mais de especialistas, provavelmente em função da necessidade de operar e manusear equipamentos com mais tecnologias agregadas, as peculiaridades da organização e de capilaridade que cada Força possui no terreno, devem, portanto, continuar a eleger o Serviço Militar Obrigatório com a fonte desses homens, evidenciando por meio da citação a necessidade de melhor aproveitar e profissionalizar esses recursos humanos, estimulando o profissionalismo por meio da orientação analítica e capacitadora das três Forças.

Segue ainda destacando a necessidade de que as Forças Armadas possam empenhar-se em melhorar os atrativos financeiros, segundo a citação, um limitador e estimulando a melhor



seleção entre os desejosos em participar do Serviço Militar. A referência aponta que a seleção deve ser realizada sobre dois importantes quesitos: o nível de informação e a formação cultural e da combinação entre vigor físico e capacidade analítica, buscando todas as classes sociais e de todas as regiões do Brasil.

O documento da Escola Superior de Guerra (2008, p. 37) aponta no item 3:

3. As Forças Armadas se colocarão no rumo de tornar o Serviço Militar realmente obrigatório. Não se contentarão em deixar que a desproporção entre o número muito maior de obrigados ao serviço e o número muito menor de vagas e de necessidades das Forças seja resolvido pelo critério da auto seleção de recrutas desejosos de servir. O uso preponderante de tal critério, ainda que sob o efeito de melhores atrativos financeiros, limita o potencial do serviço militar, em prejuízo de seus objetivos de defesa nacional e de nivelamento republicano. Os recrutas serão selecionados por dois critérios principais. O primeiro será a combinação do vigor físico com a capacidade analítica, medida de maneira independente do nível de informação ou de formação cultural de que goze o recruta. O segundo será o da representação de todas as classes sociais e regiões do país.

O mesmo documento, no item 4 referencia que de forma paralela e complementar, o Serviço Militar Obrigatório deve ter o serviço civil que é previsto na legislação atual, abrangendo ampla proporções da população, especialmente aqueles que não são aproveitados, que são dispensados de incorporar em uma das forças armadas. Estes jovens poderiam ser empregados em outros programas sociais em regiões mais carentes da presença do Estado. Porém, mesmo assim, continuariam este excesso a receber treinamento militar básico, permitindo assim, em circunstâncias de necessidade, compor força de reserva nacional, mobilizável.

De acordo com o documento da Escola Superior de Guerra (2008, p. 37), no item 4:

4. Complementarmente ao Serviço Militar Obrigatório instituir-se-á Serviço Civil, de amplas proporções. Nele poderão ser progressivamente aproveitados os jovens brasileiros que não forem incorporados no Serviço Militar. Nesse serviço civil - concebido como generalização das aspirações do Projeto Rondon [...]. Esse trabalho se destinará a atender às carências do povo brasileiro e a reafirmar a unidade da Nação. Receberão, também, os participantes do Serviço Civil, treinamento militar básico que lhes permita compor força de reserva, mobilizável em circunstâncias de necessidade. À medida que os recursos o permitirem, os jovens do Serviço Civil serão estimulados a servir em região do País diferente daquelas de onde são originários. Até que se criem as condições para instituir plenamente o Serviço Civil, as Forças Armadas tratarão, por meio de trabalho conjunto com os prefeitos municipais, de restabelecer a tradição dos Tiros de Guerra. Em princípio, todas as prefeituras do País deverão estar aptas para participar dessa renovação dos Tiros de Guerra, derrubadas as restrições legais que ainda restringem o rol dos municípios qualificados.

Segue ainda a citação com o propósito de que o Serviço Civil seja potencialmente implantado em todo o Brasil, estimulando a mobilização nacional por meio da expansão dos estabelecimentos do Exército chamados de Tiros de Guerra, que se constitui de uma forma

diferente de prestar o Serviço Militar. Nessas organizações militares aqueles jovens que não foram incorporados juntos as unidades militares ativas do Exército, possam cumprir as obrigações militares recebendo instrução militar, especialmente conciliando a instrução militar, o trabalho e os estudos do jovem. O período é, segundo o Exército, variável de 8 a 10 meses. Estas unidades militares de Tiro de Guerra dispõem de uma estrutura de ensino importante para a mobilização nacional e, neste sentido, é um importante quesito.

Sobre isso o documento Estratégia Nacional de Defesa da Escola Superior de Guerra (2008, p. 37) destaca no item 5:

5. Os Serviços Militar e Civil evoluirão em conjunto com as providências para assegurar a mobilização nacional em caso de necessidade, de acordo com a Lei de Mobilização Nacional. O Brasil entenderá, em todo o momento, que sua defesa depende do potencial de mobilizar recursos humanos e materiais em grande escala.

A citação acima sustenta que o Serviço Militar e o Serviço Civil são partes integrantes do sistema de **mobilização nacional**, política de abrangência nacional, estabelecido pela CRFB/88, em seu art. 22, inciso XXVIII e art. 74, inciso XIX, regulado pela Lei nº 11.631, de 27/12/2007, combinado com o Decreto nº 6.592, de 02/10/2007 (grifo do próprio autor).

Contextualizando, o Serviço Militar, segundo o Manual da Escola Superior de Guerra (2013, p. 83), referencia que a expressão do Poder Nacional é definida como sendo: “a forma como esse poder se expõe, se articula e se faz atuante, representado por meio das seguintes formas de expressão: política, econômica, psicossocial, militar, científica e tecnológica”. Neste contexto, a expressão do Poder Militar localiza-se os fatores do poder, sendo que um deles é o Serviço Militar Obrigatório.

Quanto a esse quesito o Manual ensina que:

[...] a forma de recrutamento dos recursos humanos, a utilização dos efetivos militares em tempo de paz e a formação das reservas mobilizáveis, em caso de guerra, representam dimensão significativa que condiciona o emprego das Forças Armadas.

Segue referenciando que dentro do contexto de selecionar deve-se ter como requisitos: “o tempo de duração desse Serviço; e os contingentes anualmente incorporados, licenciados e excedentes, todos traduzidos em percentual sobre a população nacional e sobre a faixa etária de jovens em idade para o Serviço Militar”.

De acordo com a Escola Superior de Guerra (2013, p. 83):

Dentre as bases do Serviço Militar, [...] realçam: o grau de profissionalização; o Serviço Militar Obrigatório ou voluntário; o tempo de duração desse serviço; e os contingentes anualmente incorporados, licenciados e excedentes, todos traduzidos

em percentual sobre a população nacional e sobre a faixa etária de jovens em idade para o Serviço Militar.

Na palestra promovida dentro do IX Encontro de Magistrados da União realizado na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, no ano de 2012, o General José Carlos Cardoso, um dos palestrantes, destacou:

[...] Entre os dados sobre a incorporação ao Exército Brasileiro, o palestrante destacou o efetivo total de alistados, que, de acordo com o IBGE, é de cerca de 10% da população brasileira na faixa dos 18 anos. 'Este ano e no segundo semestre do ano passado, foram 1 milhão e 900 mil alistados', afirmou. Embora consigamos incorporar um grande número de alistados, apenas 20% se declaram voluntários para ingressar no serviço militar (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

É possível observar na exposição do referido Oficial que as proporções de jovens em faixa de alistamento estão em torno de 10%. Da população, especialmente se avaliarmos a população existente no Brasil. Segundo o IBGE (2010), o Censo divulgado registra que o Brasil possui 190.732.694 pessoas (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

Outro dado significativo é de que há uma parcela de 20% desses jovens que se apresenta como voluntários para realizar o Serviço Militar Obrigatório, isso permite entender que é uma parcela considerável que tem orientação sobre a responsabilidade com a segurança ou se motiva com a oportunidade de estar no Serviço Militar e receber orientação (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

E mais um dado interessante é o fato dos Tiros de Guerra apresentar tão importante destaque, especialmente nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, pois pelo que é registrado, o efetivo é superior ao efetivo incorporado nas tropas, especialmente pela capilaridade nestes Estados. Sobre isso o Oficial José Cardoso chamou a atenção para o fato de nos Estados de Minas Gerais e de São Paulo o efetivo dos Tiros de Guerra ser superior ao efetivo incorporado nas tropas. Os Tiros de Guerra têm um impacto bastante significativo na imagem e na capacidade de mobilização do nosso Exército, pela sua grande capilaridade nestes Estados (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

Durante a palestra o Oficial reconhece que o Serviço Militar é uma oportunidade para a aquisição de habilidades e conhecimentos, inclusive referenciando projetos em andamento nas Forças Armadas.

Um aspecto importante para o nosso Exército e a própria nação é que o serviço militar é uma excelente oportunidade para aquisição de conhecimentos e profissionalização de nossos conscritos, ponderou. O projeto Soldado Cidadão oferece cursos nas mais diversas áreas, com a finalidade de possibilitar habilitação para ingresso no mercado de trabalho. Segundo o palestrante, em 2011 foram

atendidos 1.720 pessoas na Marinha, 14.606, no Exército e 1.097, na Aeronáutica (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

O palestrante reconhece, ainda, que o Serviço Militar na modalidade vigente se constitui, em uma oportunidade de aprender civismo, identificar valores e ter a oportunidade de reconhecer práticas mais conscientes quanto aos seus direitos e deveres. Afirma, também, que é esse serviço é democrático, pois de uma forma indistinta, o Serviço Militar é impessoal e abrange todos os cidadãos de diversas camadas da população. Do ponto de vista estratégico e econômico, apresenta-se viável, pois operacionalmente permite a instrução técnica para atender às demandas da Força, especialmente no completamento das fileiras das Forças Armadas.

Neste sentido, aponta que o Serviço Militar,

é uma escola de civismo e de cidadania onde as pessoas assimilam valores e práticas e se tornam conscientes de seus direitos e de seus deveres, concluiu o general. Acreditamos que o serviço militar é democrático, pois abrange todos os cidadãos, é economicamente viável e é operacionalmente compatível, pois o programa de qualificação permite a instrução para atender às demandas da Força. É também socialmente produtivo, por permitir o ingresso no mercado de trabalho (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

Na fala do Ministro do Supremo Tribunal Militar, Francisco José da Silva Fernandes no mesmo evento assim referencia:

[...] o Exército não poderia cumprir a sua missão sem o Serviço Militar Obrigatório. Os 20% que se declaram voluntários para o serviço militar têm preferência para a incorporação, o que acontece em mais de 90% dos casos. Dentre o universo dos voluntários que atendam ao nível de escolaridade e aos requisitos de capacitação física, damos preferência aos voluntários.

O Gen Francisco, ao proferir sua palestra, destacou que “o Serviço Militar Obrigatório é um dos pilares de sustentação, identificação e ligação entre as Forças Armadas com a nação, sendo, portanto inserida na Estratégia Nacional de Defesa” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2013, p. 83).

## 4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO

### 4.4.1 Políticas Públicas e Segurança Nacional

Por ser um assunto complexo e dinâmico, tanto quanto a sua definição, políticas públicas é referenciada por Almeida (2010, p.3) que cita outros autores, como Rua (1998), Rezende (2005) e Bid (2006), para dizer: “a realidade mostra que as políticas públicas costumam ser o resultado de intensa interação entre atores políticos e não a imposição de fórmulas e cálculos para cada problema”.

Rua (1998, p. 2) afirma, ainda, que políticas públicas são:

[...] ‘públicas’ e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Uma vez abordado o nó conceitual de políticas públicas, se faz necessário saber como o Serviço Militar Obrigatório poderia ser hipoteticamente inserido em uma agenda de políticas públicas.

O ponto de partida será a Defesa Nacional, que é definida como:

[...] o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005).

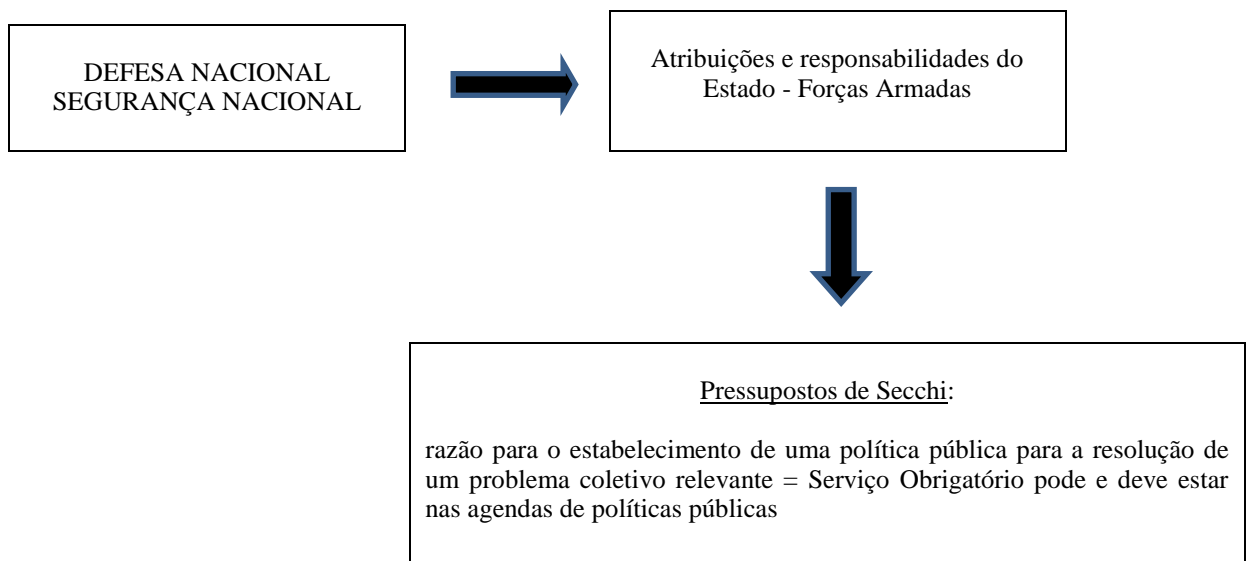
Sobre Defesa Nacional Almeida (2010, p. 1) referencia: “a Defesa Nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas”. Esta afirmação é acertada, pois, a Defesa Nacional e a Segurança Nacional devem ser tratadas como um problema específico que não pode ser transferido para a iniciativa privada ou para qualquer outro campo da administração pública do governo.

Ainda segundo Almeida (2010, p. 4-5), “questões como a resposta a agressões externas não podem ser objeto da atuação das áreas da saúde ou da educação. Muitas vezes, por um lado, as Forças Armadas são o principal instrumento da defesa”. Por outro lado, a Defesa “é uma atividade típica do Estado, indelegável para o setor privado e, até, para outro setor do próprio Estado. Observar os servidores dos Ministérios da Saúde e da Educação com equipamentos de combate em uma operação de guerra já seria incomum”.

Desta forma, se o objetivo do Serviço Militar Obrigatório é o exercício de atividades específicas desempenhadas nas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), que compreende a Mobilização e todos os encargos relacionados com a Defesa Nacional, torna-se muito clara a conexão entre Serviço Militar Obrigatório, Defesa Nacional e Segurança Nacional.

Se for considerado que a Defesa Nacional e a Segurança Nacional são atribuições e responsabilidades do Estado, por meio das Forças Armadas, pode-se utilizar os pressupostos de Secchi (2010, p. 2) sobre os dois elementos fundamentais das políticas públicas que são: “[...] razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”, ficando muito claro que **sim**, o Serviço Militar Obrigatório pode e deve estar nas agendas de políticas públicas, não devendo ter a decisão obstruída” (grifo do próprio autor).

Para melhor compreensão, o esquema a seguir sintetiza as colocações anteriores:



Após discorrer sobre políticas públicas e Segurança Nacional, o item a seguir abordará o Serviço Militar Obrigatório e o suporte jurídico que sustenta o Serviço.

#### 4.4.2 Serviço Militar Obrigatório: Análise da Legislação

O Serviço Militar Obrigatório no Brasil, diante de todos os aspectos já estudados até este ponto deste trabalho de pesquisa, evidencia um suporte jurídico organizado. Está previsto

no art. 143 da CRFB/88, na Lei nº 4.375, de 17/08/1964 - Lei do Serviço Militar, no Decreto nº 57.654 de 20/02/1966 - Regulamenta a Lei do Serviço Militar, na Lei nº 8.239, de 04/10/1991 - Regulamenta o art. 143, §1º e §2º da CRFB/88, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório, e a Lei nº 12.336, de 26/10/2010 - Altera as Leis nº 4.375, de 17/08/1964 - Dispõe sobre o Serviço Militar e Lei nº 5.292, de 08/06/1967 - Dispõe sobre a prestação do Serviço Militar pelos estudantes de Medicina, Farmácia, Odontologia e Veterinária e pelos médicos, farmacêuticos, dentistas e veterinários.

Estas legislações dão forma e organização ao Serviço Militar no Brasil e estão expostas e analisadas a seguir.

#### *4.4.2.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*

A CRFB/88 é imperativa em estabelecer o Serviço Militar Obrigatório. Assim dispõe o art. 143:

Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

§1º. Às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.

§2º. As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

#### *4.4.2.2 Lei nº 4.375, de 17/08/1964 - Lei do Serviço Militar*

A Lei nº 4.375 possui 81 artigos e foi recepcionada pela CRFB/88 e, mesmo sendo uma Lei de 1964, está em vigor e é muito utilizada, pois se constitui no principal instrumento legal do Serviço Militar no Brasil. O texto possui a seguinte organização sequencial: Licenciamento, da Reserva dos Certificados de Alistamento de Reservista, de Dispensa de Incorporação e de Isenção e prevê as Infrações e Penalidades. Cria e dá autonomia para criação dos Órgãos de Formação de Reservas, estabelece as disposições Gerais. No último título fala sobre os Direitos dos Convocados e Reservistas, os deveres e obrigações dos Reservistas, fala sobre as autoridades e regramento geral sobre o Fundo do Serviço Militar, por fim, fala sobre as Autoridades Participantes da Execução da Lei com as disposições transitórias.

O art. 4º, parágrafo único, da referida Lei faz previsão legal de que o Serviço Militar possa ser prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da Segurança Pública. Porém, a autorização militar competente, bem como afixação na regulamentação desta Lei ainda não ocorreu, não sendo possível identificar se houve qualquer solicitação formal de alguma corporação de BM do Brasil ou se foi realizada e tenha sido despachado com indeferimento pelas Forças Armadas.

Art. 4º. Os brasileiros nas condições previstas nesta Lei prestarão o Serviço Militar incorporados em Organizações da Ativa das Forças Armadas ou matriculados em Órgãos de Formação de Reserva.  
Parágrafo único - O Serviço prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da segurança pública será considerado de interesse militar. O ingresso nessas corporações dependerá de autorização de autoridade militar competente e será fixado na regulamentação desta Lei.

Para este estudo é importante destacar o art. 5º e art. 6º, que referenciam a idade de 18 anos para iniciar o Serviço no prazo de 12 meses, podendo (art. 6º) ser ampliado ou reduzido. Destaca-se, também, o art. 12, que referencia as etapas do recrutamento: seleção, convocação, incorporação, voluntariado e o art. 13, que destaca os aspectos da seleção: critério físico, cultural, psicológico e moral.

#### 4.4.2.3 Decreto nº 57.654, de 20/01/1966 - Regulamenta a Lei do Serviço Militar

O Decreto nº 57.654 foi atualizado em poucos artigos pela Lei nº 4.754, de 18/08/1965.

Possui 263 artigos e o Decreto faz completa regulamentação da lei, iniciando o detalhamento da natureza, obrigatoriedade do Serviço Militar, conceitos e definições das expressões utilizadas dentro da técnica usual e promove a organização em toda a estrutura das Forças Armadas para dar fluxo as demandas da seleção de jovens conscritos. Segue regulamentando os processos de alistamento, de incorporação, classificação bem como os casos previstos a fim de regular essa atividade dentro das Forças Armadas.

Os destaques deste regulamento são:

Art. 5º. [...].

[...].

§2º. É permitida a prestação do Serviço Militar pelas mulheres que forem voluntárias (Redação dada pelo Decreto nº 1.294, de 26.10.1994).

Art. 9º. Fixa as condições para a prestação de outras formas e fases do Serviço Militar obrigatório são fixadas neste Regulamento e em legislação especial.



Art. 11. O Serviço prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e em outras Corporações encarregadas da Segurança Pública, que, por legislação específica, forem declaradas reservas das Forças Armadas, será considerado de interesse militar. O ingresso nessas Corporações será feito de acordo com as normas baixadas pelas autoridades competentes, respeitadas as prescrições deste Regulamento.

Art. 12. As Polícias Militares poderão receber como voluntários, os reservistas de 1ª e 2ª categorias e os portadores de Certificado de Dispensa de Incorporação.  
[...].

§2º. Fixando que as Polícias Militares também poderão receber como voluntários os portadores de Certificado de Isenção por incapacidade física, desde que aprovados em nova inspeção de saúde, nessas Corporações.

Art. 18. Aos Corpos de Bombeiros e outras Corporações encarregadas da Segurança Pública, nas condições fixadas no art. 11 deste Regulamento, serão aplicadas as prescrições fixadas para as Polícias Militares que, sem serem Organizações Militares ou Órgãos de Formação de Reserva das Forças Armadas, na forma estabelecida na LSM e neste Regulamento, são reservas do Exército.

#### 4.4.2.4 *Lei nº 8.239, de 04/10/1991 - Lei do Serviço Militar Alternativo*

A Lei nº 8.239 possui 08 artigos e regulamenta a CRFB/88, especialmente quanto ao art. 143, §1º e §2º, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório.

Os destaques da Lei são:

Art. 1º. O Serviço Militar consiste no exercício de atividades específicas, desempenhadas nas Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica. Neste caso faz exclusão das corporações de segurança pública.

Art. 2º. O Serviço Militar inicial tem por finalidade a formação de reservas destinadas a atender às necessidades de pessoal das Forças Armadas no que se refere aos encargos relacionados com a defesa nacional, em caso de mobilização.

§1º. Ao Estado-Maior das Forças Armadas compete, na forma da lei e em coordenação com os Ministérios Militares, atribuir Serviço Alternativo aos que, em tempo de paz, depois de alistados, alegarem imperativo de consciência decorrente de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.

Neste artigo haveria a possibilidade de utilização desses que alegarem imperativo de consciência decorrente de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política.

Art. 3º. [...].

[...].

§2º. Serviço Militar Alternativo como o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, em substituição às atividades de caráter essencialmente militar.

§3º. O Serviço Alternativo será prestado em organizações militares da ativa e em órgãos de formação de reservas das Forças Armadas ou em órgãos subordinados aos Ministérios Cíveis, mediante convênios entre estes e os Ministérios Militares, desde que haja interesse recíproco e, também, sejam atendidas as aptidões do convocado.

§4 . O Serviço Alternativo incluirá o treinamento para atuação em áreas atingidas por desastre, em situação de emergência e estado de calamidade, executado de forma integrada com o órgão federal responsável pela implantação das ações de proteção e defesa civil, dada pela Lei nº 12.608, de 2012, abrindo-se outra oportunidade de aplicação, especialmente em situações onde ocorram desastres e pós-desastres, tal como as missões humanitárias, porém, mediante prévio treinamento, o que deve ser definido.

§5°. A União articular-se-á com os Estados e o Distrito Federal para a execução do treinamento a que se refere o §4 deste artigo. Na impossibilitando, portanto a inserção desse treinamento e dessa possibilidade de que quando realizados por meio dos estados de federação, fosse realizado por meio dos Corpos de Bombeiros Militares.

Art. 6°. Por meio do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, seria, no prazo de cento e oitenta dias após a sanção desta lei, a publicação das normas complementares a sua execução, da qual será coordenador, condição esse que não há conhecimento público.

Pelo que foi considerado até este ponto, é visível que há poucas permissões ou brechas em relação à legislação que regula o serviço militar obrigatório no Brasil, porém, elas existem e podem ser aprimoradas, especialmente pela amplitude que esse serviço representa em números no Brasil.

As Forças Armadas, em especial o Exército, zelam sobremaneira pelos processos de conscrição, enfim, por razões que são pertinentes á Defesa Nacional e Segurança Nacional no preenchimento das fileiras nos quartéis do Brasil, especialmente como fator de **mobilização e integração nacional** (grifo do próprio autor).

Na Câmara dos Deputados há uma Proposta de Emenda Constitucional apresentada em 05 de novembro de 2008, tramitando até os dias atuais, e já obtendo parecer favorável da Comissão de Constituição de Justiça da Câmara Federal em 2010. Possui numeração 301/2008 e propõe alterar o art. 143 da CRFB/88, artigo que dispõe sobre o Serviço Militar Obrigatório.

O projeto assim se apresenta, propondo a seguinte alteração.

Art.1°. O art.143 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguinte alterações:

Art. 143. [...].

§2°. São isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz:

I - as mulheres;

II - os eclesiásticos;

III - os que prestarem serviço nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da segurança pública, na forma da lei.

§3°. A isenção prevista nos incisos I e II do § 2° não exclui a prestação de serviços alternativos, na forma da lei.

Art. 2°. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Diante do exposto, pode-se ratificar que a proposta abre a possibilidade de prestação do Serviço Militar Obrigatório também junto às PM e BBMM. Pretende-se com a mesma que

os serviços prestados nesses órgãos tenham o mesmo efeito do Serviço Obrigatório realizado junto às Forças Armadas.

O projeto visa criar uma nova alternativa, facultando-se aos Estados o recrutamento de jovens para servirem junto às suas PM e CBM, a exemplo do que já faz a Colômbia. Seria realizado treinamento em ações de Segurança Pública aos jovens não engajados nas Forças Armadas.

Na exposição de motivos do Projeto do Deputado Federal Onix Lorenzoni (DEM-RS), é destacado que “anualmente, menos de 100 mil jovens são incorporados. A grande maioria acaba dispensada por excesso de contingente”.

#### 4.5 A POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

Do ponto de vista legal há dois impedimentos para que isso possa ocorrer. O primeiro diz respeito à legislação vigente.

A CRFB/88, em seu art. 143, determina que o Serviço Militar seja obrigatório e em seu §1º referencia que às Forças Armadas, por meio da lei, cabe atribuir, regulamentar o Serviço Alternativo em tempo de paz.

O Serviço Alternativo foi regulamentado por meio da Lei nº 8.293, de 04/10/1991 e pela Lei nº 12.608, de 10/04/2012, porém não tratou as organizações da PM e do CBM como Serviço Alternativo. Assim dispõe o art. 143, §1º e §2º:

Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei.

§1º. Às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar.

§2º. As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

A CRFB/88 recepcionou a Lei nº 4.375, de 17/08/1964 - Regula o Serviço Militar no Brasil. Esta Lei também foi regulamentada pelo Decreto nº 57.654, de 20/01/1966, deixando uma possibilidade, de forma muito sutil, de realização do Serviço Militar nas Forças Auxiliares, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. Assim dispõe no art. 4º:

Art. 4º. [...].

Parágrafo único - O Serviço prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da segurança pública será considerado de interesse militar.

Porém, deixa em aberto a possibilidade já citada no item anterior: “O ingresso nessas corporações dependerá de autorização de autoridade militar competente e será fixado na regulamentação desta Lei”.

Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964:

[...].

Art. 4º. Os brasileiros nas condições previstas nesta Lei prestarão o Serviço Militar incorporados em Organizações da Ativa das Forças Armadas ou matriculados em Órgãos de Formação de Reserva.

Parágrafo único - O Serviço prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da segurança pública será considerado de interesse militar. O ingresso nessas corporações dependerá de autorização de autoridade militar competente e será fixado na regulamentação desta Lei.

E segue regulamentando este dispositivo por meio do Decreto nº 57.654, de 20/01/1966. Assim dispõe o art. 11 a seguir:

Decreto 57.654, de 20 de janeiro de 1966:

Art. 11. O Serviço prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e em outras Corporações encarregadas da Segurança Pública, que, por legislação específica, forem declaradas reservas das Forças Armadas, será considerado de interesse militar. O ingresso nessas Corporações será feito de acordo com as normas baixadas pelas autoridades competentes, respeitadas as prescrições deste Regulamento.

Neste artigo estão os dois requisitos para que, em tese, possa se permitir a realização do Serviço Militar nos CB.

1) requisito: “por legislação específica, forem declaradas reservas das Forças Armadas”.

Comentário: o CBM e a PM são Forças Auxiliares reserva do Exército, em conformidade com CRFB/88 no art. 144º, §6º, portanto atende o primeiro requisito.

2) requisito: “o ingresso nessas Corporações será feito de acordo com as normas baixadas pelas autoridades competentes, respeitadas as prescrições deste Regulamento”.

Comentário: a permissão para que o CB possa fazer uso da conscrição deverão obedecer às normas baixadas pelas autoridades competentes, respeitadas as prescrições do Decreto. Essas **normas** referenciadas, as quais não se tem conhecimento deveriam ser baixadas por meio da “autoridade militar competente”. Autoridade essa que pressupõe ser o Comandante do Exército Brasileiro ou Ministro da Defesa (grifo do próprio autor).

Não há registros de que tenha havido alguma solicitação ou exposição de motivos por parte de algum BM do Brasil para que esse assunto seja regulamentado pelo Exército Brasileiro.

No mesmo Decreto define que “as condições para a prestação de outras formas e fases do Serviço Militar Obrigatório são fixadas neste Regulamento e em legislação especial”. Nota-se que o art. 9º faz referência a uma possível outra legislação especial, permanecendo a dúvida em relação à autorização.

Decreto 57.654 de 20 de janeiro de 1966:

Art. 9º. As condições para a prestação de outras formas e fases do Serviço Militar obrigatório são fixadas neste Regulamento e em legislação especial.

No mesmo Decreto é estabelecido ainda que o Serviço Militar, quando na possibilidade de ser realizado nos Corpos de Bombeiros e outras Corporações encarregadas da Segurança Pública serão aplicadas as prescrições fixadas para as Polícias Militares na Lei nº 4.375, de 17/08/1964 e em seu regulamento. Assim dispõe o art. 18 a seguir:

Decreto 57.654 de 20 de janeiro de 1966:

Art. 18. Aos Corpos de Bombeiros e outras Corporações encarregadas da Segurança Pública, nas condições fixadas no Art. 11 deste Regulamento, serão aplicadas as prescrições fixadas para as Polícias Militares que, sem serem Organizações Militares ou Órgãos de Formação de Reserva das Forças Armadas, na forma estabelecida na LSM e neste Regulamento, são reservas do Exército.

Ao que parece da forma como a lei e o regulamento assim estão dispostos, cria uma condição de impossibilidade de realização do Serviço Militar no CB.

Como a legislação federal não possibilita claramente a aplicação do Serviço Militar no âmbito estadual, de uma maneira muito clara, uma segunda impossibilidade em realizar o Serviço Militar no CB, reside no fato de que não há uma legislação estadual que regule esse emprego dos conscritos.

PEC 301/2008:

Art. 1º. O art. 143 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 143.

§2º. São isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz:

I - as mulheres;

II - os eclesiásticos;

III - os que prestarem serviço nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da segurança pública, na forma da lei.

Neste sentido, na Câmara Federal há uma Proposta de Emenda Constitucional-PEC em tramitação desde 2008. A PEC 301/2008 é de autoria do Deputado Federal Onyx Lorenzoni (DEM-RS), que tem como objetivo que o Serviço Militar Obrigatório também seja possível

na PM e no CB dos Estados e a intenção de criar uma alternativa que faculte aos estados o recrutamento de jovens para servirem nessas instituições.

Para que os serviços prestados nestes órgãos tenham o mesmo efeito do Serviço Militar Obrigatório realizado nas Forças Armadas, a PEC propõe a dispensa do Serviço para quem servir à PM ou ao CB. Isso possibilita aos Estados a alternativa de abrir espaço para o serviço de jovens em suas instituições de segurança.

A PEC também deixa claro que a dispensa do Serviço Militar Obrigatório para mulheres e integrantes do clero não os isenta de outro tipo de Serviço Alternativo. Pelo texto, esta possibilidade será regulamentada em lei.

Na hipótese de que a legislação federal seja ajustada permitindo a realização do Serviço Militar no CB, a legislação deverá regular detalhes como seleção, inclusão, formação excludente de inclusão, exame médico, e demais requisitos como tempo de permanência do Serviço Militar, revalidação, permanência, prorrogação, quantitativo máximo e mínimo, a distribuição pelas cidades de Santa Catarina onde haja aquartelamento instalado, os valores de indenizações, dentre outros detalhes importantes que devem ser regulados para a aplicação dessa modalidade no âmbito estadual, dentro da legislação vigente.

#### 4.6 O APROVEITAMENTO DOS CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

Considerando que os entraves legais sejam removidos e toda a legislação seja ajustada de forma que Serviço Militar possa ser realizado no CB, **como seriam empregados os conscritos?**

Um longo estudo acerca do emprego dos conscritos, bem como o detalhamento dos períodos deverá ser realizado, não sendo objeto de estudo a ser aprofundado neste trabalho de pesquisa, entretanto algumas etapas conduzem a uma sequência lógica e que podem deixar mais claro este processo. São elas:

- a) recrutamento;
- b) seleção (critério físico, cultural, psicológico, moral);
- c) período de adaptação;
- d) período de formação;
- e) período de emprego operacional.

Desta forma, os conscritos receberiam instrução especializada para atuar de forma direta ou indireta em situações onde haja a necessidade de prevenção de sinistros ou

catástrofes, nas ações de combate a incêndio em todas as modalidades, apoiando ou atuando em operações de busca e salvamento de pessoas e bens e no atendimento pré-hospitalar de vítimas traumatizadas.

Poderiam atuar em apoio às ocorrências de BM, em conjunto e integrando guarnições do CBM, inclusive em apoio às ocorrências envolvendo produtos perigosos.

De forma complementar ou direta, poderiam atuar na prevenção balneária por guardavidas, apoiando prevenindo acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial. Porém, necessitariam para tanto, ter noção de defesa, proteção civil e ao meio ambiente.

No curso de formação poderiam obter conhecimentos sobre os fundamentos de ordem unida militar, de direito e de cidadania, de higiene pessoal e coletiva, de prevenção às doenças infecto contagiosas.

Receberiam treinamento para operar rádios e sistemas de comunicações e conheceriam os valores da corporação e a estrutura pública do estado.

A legislação estadual poderá prever a possibilidade de prorrogação do período de permanência.

A Corporação poderá aprimorar o sistema e envolver estes jovens em programas, tais como primeiro emprego profissional e na formação de brigadistas profissionais de prevenção e combate a incêndios para iniciativa privada, tal como faz hoje na Corporação com os programas bombeiros comunitários. Estes Bombeiros Comunitários são pessoas da sociedade, de ambos os sexos, todos maiores de dezoito anos, que se dirigem voluntariamente aos quartéis e em conformidade com os editais de participação, aderem aos programas de formação básica e de formação avançada, habilitando-os a exercer as atribuições de brigadistas de prevenção e combate a incêndio em empresas privadas, constituindo-se em uma forma de atuação social e econômico.

Diante do exposto, o item a seguir apresenta uma Proposta para utilização do conscrito no Corpo de Bombeiros Militar.

#### 4.7 UMA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA O APROVEITAMENTO DOS CONSCRITOS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA

Uma vez rompida às barreiras legais que atualmente impedem de forma mais clara a presença formal do conscrito no CB se faz necessário promover estudos mais detalhados, a fim de regular a participação deste nas atividades da Corporação. Este estudo mais aprofundado poderiam analisar, também, quanto aos impactos de custos para o Estado, para a

corporação bem como a relação custo-benefício, tempo de permanência no Serviço Militar Obrigatório e as demandas e necessidades da população.

Se por um lado o CB estará recepcionando jovens maiores de 18 anos de idade, recebendo em tese bem selecionados e voluntários e, com isso, há necessidade de se avaliar as experiências quanto à seleção realizada nas Forças Armadas, especialmente nos quesitos qualidade e capacidade física, moral e intelectual.

No quesito tempo de formação e organização dos períodos é possível que se a permanência do conscrito girar em torno de 10 a 12 meses aceitável e conveniente seria dispor um período de até 90 dias para a realização da formação dividida em 03 períodos. Os períodos são:

- a) período de adaptação;
- b) período de formação;
- c) período de avaliação geral

O período do item “c” ficaria assim disposto:

- **Período de Adaptação:** de 10 dias equivalentes há 100 horas/aulas. Neste período o jovem receberia a instrução geral militar e ordem unida, seria submetido às provas de habilitação específica, controle de pânico e desenvolvimento de qualidades físicas, trabalho individual e em grupo.

- **Período de Formação** de 40 dias equivalente há 400 horas/aulas. Neste período o jovem receberia instrução técnica especializada de BM, com disciplina de combate a incêndio, atendimento pré-hospitalar, salvamento e resgate, noções de busca, sobrevivência e navegação, produtos perigosos e elementos de defesa e proteção civil, bem como outras disciplinas pertinentes ao seu desempenho enquanto integrando às guarnições profissionais de socorrimento público do CB.

- **Período de Avaliação Geral** 10 dias equivalente há 100 horas/aulas = totalizando 600 horas/aulas. Neste período o jovem seria submetido às situações operacionais muito próximas da realidade de BM e iniciaria o estágio operacional supervisionado, integrando as guarnições do CBM, sempre comandado por uma Praça, com maior tempo de serviço, pertencente ao quadro efetivo da Corporação.

A formação poderia ser centralizada nas sedes dos Batalhões, de forma a respeitar as distâncias das localidades de origem dos selecionados.

O investimento que pudesse ser captados por meio de projetos seria gradativamente aplicado em estrutura física dos quartéis para ampliação de salas de aula, criação de alojamentos coletivos, aquisição de meios e materiais de instrução, adequação de ambientes



(cozinha e banheiros), e aquisição de caminhões para transporte de tropa, peças de fardamento e alimentação para o período de instrução.

As turmas de conscritos seriam compostas de forma que um terço do limite disponível por ano para cada Batalhão esteja em período de formação e dois terços já aplicados nas atividades operacionais, devendo obrigatoriamente manter dois terços dos conscritos sempre em atividade operacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Este capítulo traz as considerações finais sobre o tema abordado, conforme entendimento deste pesquisador, bem como as sugestões para trabalhos futuros.

### 5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de pesquisa respondeu as perguntas norteadoras do estudo - **Quais as formas e as possibilidades legais para o Serviço Militar ser executado no CBMSC? Quais as sugestões ou linhas de ação que poderiam ser tomadas?**

Para atender o objetivo principal previamente definido - Analisar o Serviço Militar Obrigatório no Brasil, especialmente quanto à legislação vigente, na perspectiva de que os cidadãos que se alistam para cumpri-lo, possam perceber o CBMSC como mais uma opção de escolha para o aprimoramento pessoal e capacitação profissional - foram abordados alguns tópicos mais relevantes do Serviço Militar Obrigatório na história do Brasil, desde a sua origem passando pelo Império até os dias atuais. Foi possível identificar que o Serviço Militar sempre esteve ligado a necessidade de segurança e complemento das fileiras das Forças Armadas, porém dentro do conceito de cidadania.

O Serviço Militar foi pesquisado procurando identificar de que forma o Serviço Militar Obrigatório foi anotado em cada uma das Constituições brasileiras. A pesquisa mostrou que as modificações havidas retratou o pensamento nacional em cada período histórico, com poucas modificações.

Foi identificado que o Serviço Militar Obrigatório é referenciado à luz da Estratégia Nacional de Defesa, que foi estabelecida pelo Decreto nº 6.703, de 18/12/2008. Este Decreto possui uma exposição de motivos contendo os objetivos, alguns detalhes técnicos da defesa, abordagens sobre a política internacional, eixos de ação, diretrizes e uma agenda de providências para o ano de 2009, orientando as novas medidas para a Defesa Nacional, o desenvolvimento científico e tecnológico da indústria bélica nacional, estimulando o desenvolvimento da pesquisa e da agregação de tecnologias nacionais para a Segurança Nacional. Foi possível identificar o destaque dado a essa obrigação posicionando o Serviço Militar Obrigatório em um dos três eixos prioritários de ação, revelando a prioridade que o assunto representa para a Segurança Nacional e para a Defesa Nacional.

Desta forma, a abordagem sobre Políticas Públicas e o Serviço Militar Obrigatório foi construída com o intuito de avaliar se o Serviço Militar Obrigatório poderia constituir-se num problema público e, se positivo, poderia ser inserido em uma agenda de Políticas Públicas. Neste sentido está demonstrado que é possível, especialmente pelo fato de que o Serviço Militar Obrigatório, na forma como é construído quanto ao aspecto legal, pela abrangência e relevância para a Segurança Nacional, envolvendo parcela considerável de jovens da faixa de 18 anos, pode concorrer a uma agenda de Políticas Públicas, especialmente dentro do conceito de ensino, capacitação e exercício pleno da cidadania. Nos resultados pode-se ratificar esta afirmação frente à Tipologia de Wilson, particularmente quanto ao tipo política majoritária citada por Secchi (2010) como “é aquela que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade”, e podendo ser exemplificado ao citar a Segurança Nacional.

Foi avaliado o conceito de cidadania, especialmente da forma conceitual e na formação, com base em Carvalho (2002, p. 8), ficando evidenciado que a realização do Serviço Militar Obrigatório é um exercício de cidadania, pois segundo o autor **é o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na Constituição; os direitos e deveres de um cidadão devem andar sempre juntos, uma vez que ao cumprir as obrigações, permitimos que outros possam também exercer seus direitos; busca um convívio equilibrado entre os cidadãos; exercer a cidadania é ter consciência de seus direitos e obrigações e, lutar para que seja colocado em prática** (grifo do próprio autor). Portanto, não é difícil entender que o Serviço Militar é uma obrigação para com a Defesa Nacional, logo um exercício da cidadania.

Foi avaliada a possibilidade de realização do Serviço Militar Obrigatório no CBMSC com base na legislação vigente. Pode-se concluir com base na Lei nº 4.375, de 17/08/1964 - Lei do Serviço Militar, diz sobre a prestação do Serviço: **O Serviço prestado nas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e outras corporações encarregadas da segurança pública será considerado de interesse militar**. Pode-se notar que a Lei estabelece a possibilidade de que o Serviço Militar possa ser realizado fora das Forças Armadas, prevendo inclusive onde, citando as PM e CB. Proclama, entretanto, que fica condicionada que **o ingresso nestas Corporações dependerá de autorização de autoridade militar competente e será fixado na regulamentação desta Lei**, não ficando claro quem seria a autoridade competente, também condicionada ao fato de bem como deveria **fazer referência no regulamento da lei**, o que na realidade não ocorreu (grifo do próprio autor).

No regulamento da lei, por meio do Decreto nº 57.654, de 20/01/1966, fica assim disposto que **o Serviço prestado nas PM, CB e em outras Corporações encarregadas da Segurança Pública, que por legislação específica forem declaradas reservas das Forças**

**Armadas, será considerado de interesse militar.** Porém condiciona a que **o ingresso nessas Corporações será feito de acordo com as normas baixadas pelas autoridades competentes, respeitadas as prescrições deste Regulamento.** Nota-se que o ingresso fica condicionado a duas imposições: 1) **de acordo com as normas baixadas pelas autoridades competentes,** não deixando claro quais autoridades e quais as normas que devem ser baixadas; 2) **deve ser respeitadas às prescrições deste Regulamento.** Portanto, o texto não fornece a clareza suficiente, constituindo-se, em nosso entendimento, um dos óbices para uma **autorização,** necessitando uma regulamentação no âmbito estadual com a decorrente aplicação nas corporações estaduais (grifo do próprio autor).

Foi pesquisada, ainda, a utilização de conscritos no CBMSC, sendo descritos períodos, atribuições e sugerindo que um dos modelos a ser seguido é o que já está sendo aplicado na Corporação, por meio do Programa Bombeiro Comunitário, que está regulamentado e mobiliza parcela importante de voluntários.

Finalmente, foi elaborada uma proposta quanto à forma de utilização do conscrito no CBM, sugerindo a composição de turmas, carga horária geral, utilizando a mesma metodologia de formação de soldados profissionais, porém compondo turmas selecionadas e formadas nas sedes dos Batalhões espalhadas pelo Estado.

Diante do exposto, entende-se que as hipóteses levantadas por este pesquisador no início deste trabalho de pesquisa foram assim respondidas:

a) O Serviço Militar Obrigatório, dentro do conceito de Mobilização Nacional pode ser realizado em forças auxiliares militares como os CBM. No âmbito dessa hipótese e frente à falta clareza da legislação, atualmente fica impossibilitado. Vale ressaltar que uma das saídas seria a motivação para a que a PEC 301/2008, citada anteriormente no corpo deste trabalho, possa tramitar e tornar-se uma disposição constitucional com seus efeitos legais.

b) Na possibilidade de realizar o Serviço Militar Obrigatório diante da atual legislação, a estrutura e a organização dos CBM deverão dispor destes cidadãos, bem como de toda a legislação estadual e federal. Diante da impossibilidade frente à atual legislação federal, não há como se dispor de uma legislação estadual regulamentada. Quanto à estrutura e a organização, a forma como a legislação federal dispõe deverá ser realizado um estudo mais aprofundado e criterioso sobre o assunto, que poderá determinar qual seria a estrutura definitiva quanto aos prazos de permanência, remuneração, estrutura de ensino, escalas de serviço, atribuições, e tantas outras disposições.

c) Dentro do conceito de Mobilização Nacional há possibilidade de que o Serviço Militar Obrigatório, mediante análise da legislação vigente, possa se tornar também um programa ou uma política pública, dentro dos conceitos sustentados pelos estudiosos sobre o

tema. Após a análise do Serviço Militar Obrigatório no Brasil, especialmente quanto à legislação vigente, pode-se entender que é possível tornar o Serviço Militar Obrigatório uma agenda de políticas públicas, quer seja da forma atual como está estruturado em relação à legislação vigente, como naquela que imaginávamos ser a forma pretendida, aplicada potencialmente no CBMSC, especialmente pela amplitude e abrangência que o Serviço Militar Obrigatório representa para as Forças Armadas e para a Segurança Nacional.

Desta forma, com base no que foi estudado e analisado, pode-se concluir que é possível, mas há que promover uma mobilização frente às autoridades para corrigir a legislação vigente e/ou acrescentar, por meio de uma proposta de emenda à Constituição, sendo um texto com teor técnico claro, contemplando a possibilidade de realização da obrigação do Serviço Militar não somente nas das Forças Armadas, mas também, como aqui defendido no CBM, particularmente no CBMSC. Mediante esta possibilidade, estudar e promover a elaboração da regulamentação no âmbito estadual, contemplando o que já foi aqui referenciado, no que se refere à seleção, inclusão, adaptação, formação, acompanhamento, avaliação, remuneração, e demais exigências.

Outra decorrência seria o fato de que, uma vez regulamentado o Serviço Militar Obrigatório no CBMSC, poderia servir como referência e estímulo para as demais unidades da federação a devida regulamentação.

E uma última decorrência seria a possibilidade de inclusão em uma agenda de políticas públicas, desenvolvendo projetos ou programas de primeiro emprego, de capacitação profissional, para o pleno exercício da cidadania.

## 5 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Diante do exposto, sugere-se que este tema seja analisado em trabalhos futuros, com a intenção de ratificar que o Serviço Militar Obrigatório possibilita a abertura de um leque de possibilidades de formas e formatos, para que seja possível melhorar a convivência de jovens de hoje, cidadãos logo amanhã.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opin. Pública-SciELO**, v.16, n.1, Campinas, SP, jun., 2010. [acessado em 17 jul. 2014]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. A arte de NÃO fazer a guerra: novos comentários à estratégia nacional de defesa. **Meridiano**, 47, v.11, n.19, p.21-31, jun., 2010
- ASTE, Giancarlo de. **História do corpo de bombeiros**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1991.
- BARCELOS, Marcos Aurélio. **Educação a distância como ferramenta de educação continuada no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. 2012. 123f. Monografia (Curso de Comando e Estado-Maior) - Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Florianópolis, 2012.
- BASTOS JÚNIOR, Edmundo José de. **Polícia Militar de Santa Catarina: história e histórias**. Florianópolis: Garapuvu, 2006.
- BOER, Nicolas. **Militarismo e clericalismo em mudança**. São Paulo: Editora T.A. Queiroz, 1980.
- BORRIGUEIRO, Vanderlei. **A importância do serviço militar obrigatório na mobilização nacional**. 2002. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2002.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil (versão atualizada até a Emenda Constitucional nº 30/2000). [acessado em 27 maio 2013]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 88.777, de 30/09/1983 - Aprova o regulamento para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares (R-200)**. Brasília. [acessado em 10 jun. 2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm).
- \_\_\_\_\_. Exército. **Regulamento Interno e dos Serviços Gerais R-1 (RISG)**. Brasília: Secretária Geral do Exército, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 01 (1969)**. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm).
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional (2003)**. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm).
- \_\_\_\_\_. **Constituição (1824)**. Constituição da República Federativa do Brasil. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal/1824>.
- \_\_\_\_\_. **Constituição (1891)**. Constituição da República Federativa do Brasil. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal/1891>.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934)**. Constituição da República Federativa do Brasil. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal/1934>.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1937)**. Constituição da República Federativa do Brasil. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal/1937>.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946)**. Constituição da República Federativa do Brasil. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal/1946>.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal/1967>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.239, de 04/10/1991 - Regulamenta o art. 143, §1º e §2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação de Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório**. [acessado em 03 mar. 2014]. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao>.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. **Sucintas abstrações sobre a cidadania, à luz de Aristóteles, Hobbes, Weber e Marshall**. 2012. [acessado em 06 ago. 2014]. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br>

BÜSCHEL, Inês do Amaral. **Objecção ou imperativo de consciência**. 2009. [acessado em 11 mai. 2014]. Disponível em <http://www.correiodocidadania.com.br>.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

CASTRO, M. Helena G. de. Governo local, processo político e equipamento social: um balanço bibliográfico. **Boletim Informativo de Ciências Sociais (BIB)**, n.25, p. 56-82, 1º sem., 1989.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.37, n.5, p. 962-969, set./out. 2003.

DIRETORIA DE SERVIÇO MILITAR. **Apresenta informações sobre o Serviço Militar**. [acessado em 09 nov. 2009]. Disponível em: <http://dsm.dgp.eb.mil.br:13002/servico-militar-inicial>.

DONATO, José Álvaro da Costa. **Serviço militar obrigatório: uma proposta**. 2003. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2003.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Ministério da Defesa. **Manual básico: elementos fundamentais**. Rio de Janeiro, v.1, p. 58-61, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. [acessado em 20 jul. 2014]. Disponível em: [www.google.com.br](http://www.google.com.br).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2008. [acessado em 21 jul. 2014]. Disponível em: [www.google.com.br](http://www.google.com.br).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n.59, p. 97-109, out., 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HOCHLEITNER, Cláudio Eduardo. **Critérios para implantação do quadro de oficiais subalternos complementares no CBMSC**. 2007. 89f. Monografia (Curso de Comando e Estado-Maior) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

HOCHMAN, Gilberto (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (BGE). **Censo de 2010**. [acessado em 2014]. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/população/censo/2010>.

KRAAY, Hendrik. **Repensando o recrutamento militar no Brasil Imperial**. Diálogos DHI-UEM, v.3, 1999. [acessado em 02 jul. 2014]. Disponível em:  
[http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol03\\_atg3.htm](http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol03_atg3.htm).

KUHLMANN, P. R. L. **O serviço militar, democracia e defesa nacional: razões da permanência do modelo de recrutamento no Brasil**. 2001. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LACOWICZ, Altair Francisco. **Corpo de bombeiros comunitário: a parceria que deu certo**. Chapecó: Imprimax, 2002.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 6.ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.

LAUREANO, Luiz Homero Leandro. Serviço militar constitucional brasileiro. **Boletim Jurídico**, Uberaba, MG, edição 752, 2010. [acessado em 15 jun. 2014]. Disponível em:  
<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2165>.

LIMA, Eduardo Haroldo de. **Proposta de integração e sistematização da educação continuada para o serviço operacional no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. 2013. 51f. Monografia (Curso de Especialização com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar do CCASecon) - CBMSC, Florianópolis, 2013.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

LOUREIRO, Ythalo Frota. Princípios da hierarquia e da disciplina aplicados às instituições militares: uma abordagem hermenêutica. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 470, 20 out. 2004. [acessado em 10 jun. 2014]. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br>.

MACHADO, Iran Domingues. **Serviço militar, obrigatório e voluntário: uma análise comparativa**. 2005. Monografia (Curso de Logística e Mobilização Nacional) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2005.



MACHADO, Moacir Benedito Sanches. **O serviço militar, obrigatório ou voluntário**. 1988. Monografia (Curso de Estado-Maior Combinado) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1988.

McCANN, Frank D. **Soldados da pátria**: história do exército brasileiro de 1889 a 1937. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53, n.1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

NONO ENCONTRO DE MAGISTRADOS DA UNIÃO. Fortaleza, CE, 2012. [acessado em 15 mar. 2014]. Disponível em: <http://cejum.stm.jus.br/noticias/servico-militar-obrigatorio-e-exercicio-de-cidadania-afirma-especialista>. [Palestra do General José Carlos Cardoso].

PINHEIRO, Álvaro de Souza. Serviço militar: obrigatório ou voluntário. **Padeceme**, Rio de Janeiro, 1º quadrimestre, 09, n.14, p. 84-91, 2007.

POUZADOUX, Claude. **Contos e lendas da mitologia grega**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

REGIS, Quintino Cantídio. **Força Pública do Estado de Santa Catarina: 1835-1935-Centenário**. Florianópolis: Grafia da Força Pública, 1935.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: Rua, M. G; Carvalho, M. I. V. (orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. [Coleção Relações Internacionais e Política]. [acessado em 01 fev. 2014]. Disponível em: [http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF).

SANTA CATARINA. Governo do Estado. Polícia Militar. **Decreto nº 19.237, de 14/03/1983 - Regulamento da Lei nº 6217, de 10/02/1983 - Dispõe sobre de Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina**. [acessado em 10 jun. 2014]. Disponível em: [http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=163](http://www.pge.sc.gov.br/index.php?option=com_wrapper&Itemid=163).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 6.217, de 10/02/1983 - Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e dá outras providências**. [acessado em 10 jun. 2014]. Disponível em: [http://200.192.66.20/alesc/docs/1983/6217\\_1983\\_lei.doc](http://200.192.66.20/alesc/docs/1983/6217_1983_lei.doc).

\_\_\_\_\_. **Constituição (1989)**. Constituição Estadual de Santa Catarina. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 1989.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (org.). Políticas públicas. **Coletânea**, Brasília, v.1, ENAP, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas, análises. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Brasília: IPEA, 2002.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas publicar uma revisão da literatura. **Sociologia**, ano 8, p. 20-45, jul.-dez., 2006. [acessado em 10 jun. 2014]. Disponível em: <https://www.google.com.br>.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editor, 2007.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.51, n.2, p. 54-70, abr./jun., 2000.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas**: uma revisão teórica de um campo em construção. RAP, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p. 5290550, maio-jun., 2008.

VIANA, Ana Luiza. Abordagem metodológica em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n.2, p. 5-43, mar.-abr., 1996.

ZAPPELLINI, Marcello. **Políticas públicas no Brasil**. Florianópolis. 2014. [Aulas proferidas no CEBM-ESAG/UDESC, de 01 a 25 de maio de 2014].