

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GEÓRGIA BERNARDINA DE MENEZES GOMES

**FORÇAS ARMADAS E SECURITIZAÇÃO DA ORDEM
E DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL (1988-2018)**

Porto Alegre

2019

GEÓRGIA BERNARDINA DE MENEZES GOMES

**FORÇAS ARMADAS E SECURITIZAÇÃO DA ORDEM
E DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL (1988-2018)**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Bernardina de Menezes Gomes, Geórgia
Forças Armadas e Securitização da Ordem e da
Segurança Pública no Brasil (1988-2018) / Geórgia
Bernardina de Menezes Gomes. -- 2019.
96 f.
Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Brasil. 2. Forças Armadas. 3. Relações
Civil-Militares. 4. Securitização. 5. Militarização da
Segurança Pública. I. Schmidt Arturi, Carlos, orient.
II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GEÓRGIA BERNARDINA DE MENEZES GOMES

**FORÇAS ARMADAS E SECURITIZAÇÃO DA ORDEM
E DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL (1988-2018)**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Aprovada em: Porto Alegre, 3 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi – Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ser uma plataforma de ensino público que preza pela excelência do ensino, da pesquisa e da extensão. Também ao CNPq por proporcionar o custeio da iniciação científica da pesquisa que desenvolvi durante a graduação. Ademais, ao Departamento de Economia e Relações Internacionais e à Faculdade de Ciências Econômicas por constituírem um corpo administrativo e acadêmico ímpar em prol da qualidade do aprendizado.

Agradeço aos educadores que proporcionaram minha formação no Curso de Relações Internacionais e, especialmente, ao professor Carlos Arturi, por ter despertado meu interesse na Ciência Política ao lecionar a disciplina de Política I, bem como por sua orientação atenciosa e encorajadora desde 2017. Além de ter me introduzido aos horizontes da pesquisa, apresentou-me à literatura de Forças Armadas e Política e ao estudo de relações civil-militares, os quais correspondem ao cerne de meus prospectos de pesquisa atuais e futuros.

Aos meus pais, Ana e Jorge, agradeço pelo amor e pelo carinho, bem como pela confiança e pelo suporte constantes, sem os quais não seria possível ter me dedicado em tal nível à graduação. Além disso, sou extremamente grata pela valorização da leitura e da educação que eles me oportunizaram e incentivaram desde o princípio de minha trajetória escolar, sem os quais não teria imensa estima pelo conhecimento.

Aos meus amigos, pelos momentos de descontração e cordialidade em meio à dinâmica da graduação. Em particular, ao grupo no qual me encontrei na faculdade, provendo, ao mesmo tempo, imensa cumplicidade e extenso divertimento, agradeço pela amizade. À Tarsila, agradeço por se dispor a escrever comigo um artigo sobre um assunto a mim tão caro e essencial para a minha monografia. Ao Luiz Marcelo, agradeço pela prolongada amizade, pela contínua revisão de meus escritos e pelo auxílio nos estudos. Ao Lorenzo, por fim, agradeço pelo companheirismo e pelo suporte constantes, estando sempre ao meu lado nos momentos cruciais.

Quando perdemos a capacidade de nos indignarmos ante atrocidades sofridas por outros, perdemos também o direito de nos considerarmos seres humanos civilizados.

Vladimir Herzog

RESUMO

A monografia tem como tema a participação das Forças Armadas brasileiras em operações internas, considerando-se haver uma securitização da segurança pública do país durante o período de 1988 a 2018. Almeja-se identificar as possíveis consequências da participação das Forças Armadas em operações de segurança pública para o regime democrático brasileiro e para o próprio papel dos militares na ordem interna. O objetivo geral do trabalho é o de compreender a relação entre a securitização da segurança pública no Brasil e a participação das Forças Armadas em operações de manutenção da ordem pública. Busca-se alcançar três objetivos específicos, cada um correspondendo a um capítulo: (i) analisar o panorama histórico de participação das Forças Armadas no cenário brasileiro, no qual se desenvolveram padrões de atuação dos militares tanto em relação ao meio externo quanto ao meio interno; (ii) entender, com base nos desenvolvimentos da teoria de securitização, a relação das Forças Armadas com a segurança pública e a manutenção da ordem; e, (iii) elucidar a ligação entre Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil, ao demonstrar os mecanismos de institucionalização da atuação dos militares na segurança pública, estudar documentos elaborados por Ministério da Defesa e Exército e analisar as possíveis consequências da atuação interna para o papel político da organização militar. Utiliza-se a metodologia de rastreamento de processo para capturar padrões de atuação da instituição militar, bem como ter uma visão que considere tanto o exame histórico quanto o conjuntural. A partir da investigação do tema, constata-se que há uma dinâmica entre governo civil e Forças Armadas, na qual os primeiros necessitam dos militares para suprir a ineficiência de seus sistemas de segurança pública e angariar maior apoio popular, enquanto os membros das Forças Armadas aceitam exercer tal função, porém exigem contrapartidas materiais e jurídicas, entre outras. Nesse meio, a securitização é ao mesmo tempo instrumento inicial de incentivo à atuação dos militares no meio interno e um fator de justificação da recorrência da participação militar na segurança pública.

Palavras-chave: Brasil. Forças Armadas. Relações Civil-Militares. Securitização. Militarização da Segurança Pública.

RESUMEN

La monografía tiene como objeto la participación de las Fuerzas Armadas de Brasil en operaciones internas, sobre la base de la consideración de que hay un proceso de securitización de la seguridad pública del país. De 1988 a 2018, se buscan identificar las posibles implicaciones de la participación militar en operaciones de seguridad pública para el orden democrático brasileño y para el rol de los militares. El objetivo general es comprender la relación entre la securitización de la seguridad pública en Brasil y la actuación en operaciones de mantenimiento del orden público. Hay también tres objetivos específicos, cada uno de ellos correspondiente a un capítulo: (i) analizar el panorama histórico de participación de las Fuerzas Armadas en el escenario brasileño, de desarrollo de modelos de actuación militar en los medios interno y externo; (ii) entender, a partir de los estudios de la teoría de securitización, la relación entre Fuerzas Armadas y securitización; y, (iii) dilucidar el vínculo entre Fuerzas Armadas y seguridad pública en Brasil, a través de la demostración de los mecanismos de institucionalización de la participación militar interna, del estudio de los documentos del Ministerio de la Defensa y del Ejército y analizar las posibles consecuencias del proceso para el rol político de los militares. Se utiliza la metodología de rastreamiento de proceso para capturar los modelos de actuación militar, así como tener una visión que considere los marcos histórico y coyuntural. A partir de la investigación, se constata haber una dinámica entre gobierno civil y Fuerzas Armadas en la que los primeros necesitan de los militares para contrarrestar la ineficiencia de sus sistemas de seguridad pública y ganar mayor apoyo popular, al mismo tiempo que los militares aceptan ejercer tal función, pero exigen contrapartes materiales y jurídicas. Hay que señalar que la securitización es, a la vez, herramienta inicial de incentivo a la actuación militar en el medio interno y un factor de justificación de la recurrencia de la participación militar en la seguridad pública.

Palabras clave: Brasil. Fuerzas Armadas. Relaciones Civil-Militares. Securitización. Militarización de la Seguridad Pública.

ABSTRACT

The following bachelor's thesis studies the participation of the Brazilian Armed Forces in internal operations, based on the assumption that there is a securitization of the public security realm in Brazil. This work seeks to identify the possible consequences of the military participation in public security operations for the Brazilian democratic order and the role of the military from 1988 to 2018. Its general aim is to understand the relation between public security securitization and the participation of the Armed Forces in the maintenance of order. Each chapter corresponds to one of its three specific purposes: (i) comprehend the historical background surrounding the military and the Brazilian political reality; (ii) understand, based on the developments of securitization theory, the relation between Armed Forces and securitization; and (iii) enlighten the military connection with Brazilian public security, while demonstrating the mechanisms of institutionalization of military action in this realm, studying documents elaborated by the Ministry of Defense and the Army, and analysing the potential consequences of this situation. The process tracing framework is utilized to help capture military patterns of action, as well as having a broad vision that considers historical and contextual panoramas. The analysis leads to the conclusion that there is a particular relation surrounding the civilian government and the Armed Forces, in which the authorities need the military to gain public support and to suppress the inefficiency of the public security system, while the military accept that attribution, nevertheless asking for material and juridical benefits, among others. Securitization therefore represents, at the same time, an initial element for demanding the military action in the internal context and justification of the continuous call for military aid in the public security realm.

Keywords: Brazil. Armed Forces. Civil-Military Relations. Securitization. Militarization of Public Security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cronologia da Institucionalização da Participação Militar na Segurança Pública.....	69
Figura 2 - Profissionalismo das Forças Armadas na Nova República, de acordo com variáveis de Stepan (1986).....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
CCop	Centro de Comando de Operações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CIE	Centro de Informações do Exército
DOPS	Departamentos de Ordem Pública e Social
DOI-CODI	Destacamentos de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna
EMFA	Estado Maior-Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
GLO	Operações de Garantia da Lei e da Ordem
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
LC	Lei Complementar
MD	Ministério da Defesa
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
OBAN	Operação Bandeirantes
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
Op Pac	Operações de Pacificação
SISNI	Sistema Nacional de Segurança
SIVAM	Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia
SNI	Sistema Nacional de Informações
PDN/PND	Política de Defesa Nacional/Política Nacional de Defesa
TSN	Tribunal de Segurança Nacional
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 BRASIL E FORÇAS ARMADAS.....	20
2.1 A REPÚBLICA E O PODER MODERADOR.....	20
2.2 A DITADURA CIVIL-MILITAR.....	24
2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A BUSCA DE NOVAS FUNÇÕES.....	27
3 SECURITIZAÇÃO DA ORDEM E DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	31
3.1 TEORIA DA SECURITIZAÇÃO.....	31
3.2 SECURITIZAÇÃO: CONDICIONANTES PARA O CASO BRASILEIRO.....	35
4 FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	42
4.1 PARTICIPAÇÃO MILITAR NA SEGURANÇA PÚBLICA: MECANISMOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO (1988-2018).....	44
4.2 ANÁLISE DE DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA E DO EXÉRCITO.....	60
4.3 POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA PARA O PAPEL POLÍTICO DOS MILITARES.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS.....	84

1 INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização do país, cujo marco jurídico-legal foi a Constituição de 1988, pode-se perceber a crescente participação dos militares brasileiros na segurança pública, função tradicional e formalmente associada às forças policiais. A presente monografia tem como tema a participação dos militares brasileiros em operações de segurança pública e suas possíveis consequências para a ordem democrática e para o papel das Forças Armadas no período de 1988 ao final de 2018. O trabalho está embasado na literatura das áreas de Segurança Internacional e Estudos Estratégicos, especialmente a Teoria da Securitização. Nessa perspectiva, esse viés de atuação interna das Forças Armadas estaria relacionado à securitização da situação da segurança pública no Brasil, caracterizada pelos altos níveis de violência urbana, pelo crime organizado e pelo narcotráfico.

Após duas décadas de Ditadura Militar (1964-1985) e de um longo período de transição de poder aos civis, esperava-se que os militares se dedicassem à defesa da pátria e deixassem o seu passado de contrainsurgência e garantia da ordem pública para trás (NÓBREGA JÚNIOR, 2010). A promulgação da Constituição Cidadã (1988), contudo, manteve a associação dos militares à ordem interna, definindo como missões das Forças Armadas não somente a defesa da pátria, mas também a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem¹. As disposições da Constituição Federal contribuíram, portanto, à manutenção e mesmo ao fortalecimento da participação militar no cenário interno, o que não seria condizente com governos democráticos, segundo vários autores (CARVALHO, 2006; ZAVERUCHA, 2005; NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

As prerrogativas constitucionais dos militares foram estabelecidas sem se definir o espectro das garantias civis em território nacional, nem mesmo os conceitos de lei e ordem e de segurança pública (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015), o que abre espaço para um tratamento ambíguo ou arbitrário que se adapta de acordo com as necessidades das agendas políticas estaduais (ZAVERUCHA, 2005; PASSOS, 2018; MENDONÇA, 2018). Segundo Maria Celina D’Araujo (2010), a utilização das expressões segurança pública e ordem interna como sinônimos é comum na legislação brasileira, sendo necessário diferenciar esses termos.

¹ De acordo com o Artigo 142 da Constituição Federal de 1988, “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” (BRASIL, 1988).

A autora destaca que a segurança pública “deve ser propiciada, pelo Estado, ao cidadão em seu dia a dia. De outra parte, a expressão ordem interna remete à defesa contra ameaças à democracia ou à soberania nacional, e está referenciada, portanto, à defesa do Estado” (D’ARAÚJO, 2010, p. 239). É preciso ressaltar também a importância das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), nas quais as Forças Armadas assumem a segurança pública de uma unidade estatal, mas não têm o poder de promover mudanças na sua estrutura (HARIG, 2018). Elas são utilizadas em âmbito estadual em situações emergenciais para o auxílio a polícias civis e militares, mas tanto a sua duração quanto as funções que desempenham são de modalidades variadas (PASSOS, 2018).

Desde o governo Collor (1990-1992), primeiro presidente eleito diretamente da nova democracia, pode-se verificar a utilização das prerrogativas militares ligadas à segurança pública. Durante a Conferência sobre o Meio Ambiente Eco-92, sediada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, os militares atuaram na segurança do evento, exercendo atividades que corresponderam à primeira Operação de Garantia da Lei e da Ordem da década. O êxito da reunião e de suas operações de segurança conferiu maior legitimidade à utilização de oficiais das Forças Armadas em outras esferas. Em 1994, os militares foram convocados a ocupar cinquenta favelas por dois meses na chamada “Operação Rio”, ante a baixa popularidade das polícias e a ascensão do crime organizado na região (MENDONÇA, 2018). Pode-se fazer um paralelo com a atuação militar em outros grandes eventos sediados no Brasil, como a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016, que justificaram a implementação das Operações Arcanjo e São Francisco no Rio de Janeiro, respectivamente (HARIG, 2018).

No que diz respeito às relações civil-militares, ainda na década de 1990, ocorreram tentativas de maior controle da atuação das Forças Armadas com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, que subordina os militares a uma direção civil, e de documentos que regulam a atuação militar, como a Política de Defesa Nacional. O novo ministério, contudo, sofreu entraves relativos à resistência de parte dos militares em obedecer a uma equipe civil. A estrutura do órgão, pelo menos nos dez anos posteriores à sua criação, foi majoritariamente militar, seus membros civis possuindo reduzida margem de manobra (D’ARAÚJO, 2010). Também em 1999, a Casa Militar foi transformada em Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão da Presidência da República responsável por auxiliar o presidente em questões militares, garantir a segurança de detentores de altos cargos, coletar e analisar dados de inteligência e prevenir e gerenciar crises que ameacem a instabilidade institucional. Ademais,

deve sistematizar atividades contra produção, tráfico e utilização de drogas ilícitas. Novamente, não foram definidas quais as graves ameaças à ordem institucional que os militares têm a responsabilidade de combater (NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

Durante os governos Lula, mesmo que de 2003 a 2009 os investimentos em segurança pública tenham dobrado, não houve melhora em seus índices, de acordo com o 4º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (LIMA et al, 2010). Em 2010, foram criadas as Forças de Pacificação (Fpaz) para complementarem as Unidades de Polícia Pacificadora que atuavam nas comunidades do Rio de Janeiro. A FPaz teve suas ações baseadas no trabalho de oficiais militares brasileiros em Missões de Paz das Nações Unidas como a Minustah (2004-2018), no Haiti. A atuação brasileira no Haiti auxiliou no aumento do prestígio das Forças Armadas, acreditando-se que estariam mais capacitadas para o combate ao crime e sendo facilitada a concessão de maiores prerrogativas aos militares (HARIG, 2018). Em consonância, ao final de 2017, foi aprovada a lei Nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, a qual estabelece que o Tribunal de Justiça Militar julgará homicídios de civis por parte de membros das Forças Armadas durante operações de Garantia da Lei e da Ordem. Isso poderia propiciar-lhes um julgamento mais brando e parcial (SOARES, 2018). Por fim, a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, entre fevereiro e dezembro de 2018, pode ser vista como o auge da atuação dos militares na segurança interna, em vista de sua duração e do elevado grau de controle militar. Segundo Sonia Alda e Javier Martín (2018), desde o fim da Ditadura Militar não ocorria uma extensão tão grande das competências militares, alçando a militarização da segurança pública a um novo patamar.

Para analisar o enfoque exacerbado no problema da violência na realidade brasileira, julga-se oportuno explicitar os conceitos da Teoria da Securitização, desenvolvida pela Escola de Copenhague na década de 1990 para melhor entender a realidade pós-Guerra Fria (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; TANNO, 2003). Os autores argumentam que a securitização ocorre quando uma autoridade ou outro ator relevante - o agente securitizador - passa a discursar em prol do combate a ameaças que seriam cruciais para a sobrevivência do Estado e da comunidade política nacional, o que justificaria a adoção de medidas excepcionais e/ou autoritárias. Se o agente securitizador for capaz de convencer o público - a audiência - da existência de um problema securitário, medidas extraordinárias serão adotadas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Thaiane Mendonça (2018, p. 93) considera coerente o emprego da lógica da securitização na análise do caso brasileiro, visto que “a intervenção

militar seria uma medida excepcional utilizada para lidar com situações emergenciais frutos de processos de securitização”, nesse caso, a da segurança pública brasileira.

Nesse sentido, busca-se responder à seguinte questão: **qual é a relação entre a securitização da segurança pública no Brasil e a maior participação dos militares em atividades tipicamente policiais?** Infere-se que a securitização é instrumentalizada, principalmente, quando se trata da participação dos militares na segurança pública e está relacionada às medidas extraordinárias que a securitização promove. Parte-se da **hipótese**, portanto, de que o governo civil consideraria vantajosa a participação dos militares em operações de segurança pública, utilizando-se da lógica da securitização. As Forças Armadas, por sua vez, aceitariam uma maior atuação no meio interno, mas exigiriam contrapartidas em equipamentos e recursos, bem como proteção legal para seus integrantes, como um julgamento intracorporativo de suas ações em tais operações.

O **objetivo geral** da monografia é o de compreender a relação entre a securitização da segurança pública no Brasil e a participação das Forças Armadas em operações de manutenção da ordem pública. Busca-se alcançar três **objetivos específicos**: (i) compreender o panorama histórico de participação das Forças Armadas no cenário brasileiro, no qual se desenvolveram padrões de atuação dos militares tanto em relação ao meio externo quanto ao meio interno; (ii) entender, a partir dos desenvolvimentos da teoria de securitização, a relação das Forças Armadas com a segurança pública e a manutenção da ordem; e, (iii) elucidar a relação entre Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil, ao demonstrar os mecanismos de institucionalização da atuação dos militares na segurança pública, estudar documentos elaborados por Ministério da Defesa e Exército e analisar as possíveis consequências de sua atuação interna.

A escolha do tema tem como **justificativa** a preocupação quanto aos efeitos da militarização da segurança pública para a organização militar e para a democracia brasileira, que podem ser prejudiciais tanto em relação à função de Defesa propriamente dita, quanto às relações civil-militares. Um estudo mais aprofundado do redirecionamento das Forças Armadas brasileiras para funções de ordem interna, portanto, propicia melhor entender um processo que, se for continuado e sedimentado, pode ameaçar direitos civis e democráticos, bem como diminuir ainda mais o controle civil sobre as atividades de segurança. É imperativo estudar uma questão que acarreta consequências diretas ao cotidiano de populações majoritariamente de renda baixa e média, principalmente as mortes e os desaparecimentos de

civis de grupos sociais e raciais específicos. Tem-se como **ponto de partida** o argumento de que uma série de fatores, dentre eles os altos níveis de violência, a descrença nas forças de policiamento, a imagem positiva relacionada às Forças Armadas e a crise econômica nos estados brasileiros, têm propiciado (1) a participação militar na segurança pública e (2) a securitização das atividades de segurança pública brasileiras (PASSOS, 2018).

O presente trabalho efetuará uma análise qualitativa, utilizando-se da metodologia de rastreamento de processo para avaliar como se deu a institucionalização da participação militar na segurança pública brasileira desde a década de 1990. O rastreamento de processo é frequentemente empregado nos estudos militares para a identificação de relações causais e para a captura de padrões de atuação da instituição militar, propiciando uma análise que leve em conta tanto o aspecto conjuntural quanto o histórico (SOETERS; SHIELDS; RIETJENS, 2014). Ademais, é fundamental no rastreamento de processo “a utilização de fontes empíricas diversas e independentes, como entrevistas, relatórios midiáticos, documentos [...]. Essas fontes ajudam a identificar as justificativas ou razões que os atores atribuem a suas ações”(SOETERS; SHIELDS; RIETJENS, 2014, p. 100, Tradução nossa). A investigação centra-se em duas fontes primárias principais: manuais de atuação e doutrina do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro e legislações vigentes ou promulgadas no período estudado.

Compreende-se que a organização militar não é uma unidade imutável, pelo contrário, possui dinâmica institucional e prerrogativas que podem ser afetadas tanto pelos indivíduos que a compõem, quanto pela sociedade na qual está inserida. Não obstante, destaca-se a centralidade dos militares na vida política brasileira (STEPAN, 1986). Vê-se como necessário ressaltar o processo de transformações quantitativas e qualitativas pelas quais passa o Exército, em vista de seu histórico protagonismo político, enquanto a Marinha e a Aeronáutica manifestam-se de maneira mais discreta ou secundária (CARVALHO, 2006; COELHO, 1976). Coelho (1976), em uma análise da relação das Forças Armadas com a política desde o Império, propicia importantes contribuições tanto em relação às origens do pensamento militar brasileiro quanto à atuação dos militares no período republicano e às mudanças na instituição militar. A delimitação de Stepan (1975; 1986) quanto aos paradigmas de atuação dos militares brasileiros é central para o estudo: o Velho Profissionalismo, de segurança externa e exercício do poder moderador na política interna, e o Novo Profissionalismo, correspondente à segurança interna e à participação direta na política durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Com o fim gradual do regime, as Forças

Armadas tiveram que se afastar da ribalta política brasileira, sendo relegadas a um papel secundário - adentrando em um período de indefinição de suas funções ou mesmo de tutela frente ao governo civil (ZAVERUCHA, 1986), sobretudo durante a presidência Sarney (ARTURI, 2001).

Em seguida, será explicitado o instrumental analítico da Teoria da Securitização para uma melhor compreensão do conceito de securitização. Esse enfoque tem sua origem na Escola de Copenhague, principalmente no trabalho de Buzan, Waever e Wilde (1998), intitulado “Security: A New Framework for Analysis”. Os autores argumentam que a securitização se relaciona ao tratamento de um assunto como ameaça existencial, convencendo uma audiência e provocando efeitos políticos significativos ao ultrapassar regras e procedimentos usuais e/ou democráticos para seu tratamento (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Para Waever (1995, p. 7, Tradução nossa), “ ‘segurança’ significa uma situação marcada pela presença de um problema securitário e alguma medida tomada em resposta”. Também é interessante a visão de segurança como um marco relacional, associado à compreensão de uma ameaça pela sociedade (MENDONÇA, 2018). É importante igualmente incorporar as críticas de Williams (2003) quanto à necessidade de se abordar o impacto das imagens e das reportagens midiáticas na dinâmica da securitização no século XXI, bastante atrelada à proliferação das comunicações digitais. Também é fundamental analisar as abordagens securitárias brasileiras num contexto latino-americano, caracterizado pela pressão dos Estados Unidos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a expansão e o redimensionamento do conceito de segurança, focado no combate às novas ameaças, ou seja, narcotráfico, terrorismo e crime organizado (WEISS, 2011). Chillier e Freeman (2005) apontam, inclusive, para uma securitização dos problemas sociais, antes relacionados ao policiamento, à justiça e à saúde.

Finalmente, partindo-se do pressuposto de que ocorre um processo de securitização, apresentar-se-ão as legislações que foram implementadas para lidar com o problema da segurança pública. O enfoque recai sobre as medidas que regulam os parâmetros de atuação das Forças Armadas no meio interno, pois julga-se que a securitização foi um fator de favorecimento à expansão da atuação das Forças Armadas na segurança pública. Dessa forma, será explicitada uma cronologia de outubro de 1988 a dezembro de 2018, na qual o marco inicial relaciona-se à importância dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 para a delimitação da atuação das Forças Armadas desde a redemocratização. O limite temporal, por

sua vez, conecta-se à importância das medidas implementadas pelo Governo Temer (2016-2018), como a Intervenção Federal no Rio de Janeiro em 2018.

Adicionalmente, lançaremos mão da argumentação de Jorge Zaverucha (2005), no livro “FHC, Forças Armadas e Polícia”, quanto à ilusão de afastamento dos militares do cenário político após a democratização, bem como analisaremos os acontecimentos e as medidas adotadas nos governos Collor, Franco e Cardoso em prol da militarização da segurança pública, com destaque para o exercício militar da função de polícia. Prossegue-se à apresentação de visões tanto complementares, quanto dissonantes, como a de Maria Celina D’Araujo (2010), em relação aos trâmites de criação do Ministério da Defesa, e a de Nóbrega Júnior (2010), sobre as atribuições militares nos governos civis.

O referenciais teóricos do capítulo são instrumentalizados através da análise de leis, decretos, medidas provisórias e documentos emitidas no período, abrangendo-se os governos José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010), Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016) e Michel Temer (2016-2018). Nesses governos, é possível identificar diversos dispositivos de institucionalização da participação militar na segurança pública, dentre eles: a Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, Capítulo VII - Seção III), decretos (Nº3.897, Nº9.288, Nº9.602), leis (Complementar Nº69, Complementar Nº97, Complementar Nº117, Complementar Nº136, Nº7.170, Nº13.491) e medidas provisórias (Nº1911-10, 825/2018). Após, passa-se à análise de documentos do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro que tratam sobre Defesa, analisando-se suas disposições relativas a segurança pública e manutenção da lei e da ordem. São eles: Política de Defesa Nacional (1996, 2005, 2012), Estratégia Nacional de Defesa (2008, 2012), Livro Branco de Defesa (2012), Manual de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (2013, 2014), Manual de Campanha de Operações de Pacificação do Exército Brasileiro (2015) e o Cenário de Defesa 2020 – 2039/Sumário Executivo (2017).

A partir da cronologia política do período, concernente ao tema, fundamenta-se a apreciação dos possíveis impactos da participação militar em operações internas, com destaque para a aproximação das Forças Armadas à política, para a desprofissionalização dos militares - alijando-se do preparo para a Defesa Nacional, e para a deterioração do controle civil-militar (SAINT-PIERRE, 2011; RODRIGUES, 2012; ZAVERUCHA, 2005). Para a análise do último fator, utiliza-se as categorias de Fitch (1998), elaboradas para a análise das

relações-civil militares nas décadas de 1980 e 1990: (1) controle civil, no qual os militares são subordinados ao governo e agem de acordo com princípios civis; (2) subordinação militar condicional, situação na qual os militares somente se manifestam relativamente a assuntos castrenses, afastando-se das demais questões políticas; (3) tutela militar, que corresponde à supervisão das Forças Armadas ante a tópicos militares e civis; e (4) controle militar, o qual representa um governo submetido ao jugo militar (SMITH, 2005). Além disso, busca-se esboçar a caracterização de um possível novo padrão de atuação dos militares no ordenamento brasileiro, tendo-se como base a classificação de Alfred Stepan (1975; 1986). Por fim, são apresentadas as considerações finais acerca dos diversos aspectos analisados na presente monografia, buscando ligá-los à securitização da segurança pública e à crescente participação das Forças Armadas em operações de cunho policial.

2 BRASIL E FORÇAS ARMADAS

Alfred Stepan (1975) aponta para a inexistência de instituições políticas sólidas na América Latina como fator para a participação dos militares na política, argumentando que isso ocorre através da ação de atores políticos que buscam usar as Forças Armadas como força de sustentação de suas posições e do próprio regime. Para o autor, esse fenômeno acaba levando a uma “politização” dos militares, bem como das demais instituições não tradicionalmente relacionadas à política. Esta seção, considerando o papel crucial dos militares no ordenamento brasileiro, visa a apresentar uma evolução das funções das Forças Armadas desde a Proclamação da República. A escolha de tal marco temporal se relaciona com o papel de destaque que os militares adquiriram com o advento da República, no qual assumiram a dianteira na tomada de poder. É importante ressaltar o protagonismo do Exército na participação política dos militares, enquanto Marinha e, posteriormente, Aeronáutica, manifestam-se de maneira mais discreta ou secundária (CARVALHO, 2006; COELHO, 1976).

2.1 A REPÚBLICA E O PODER MODERADOR

Ao final do Império, a distribuição das Forças Armadas dava-se basicamente nas regiões fronteiriças do país. O período republicano acarretou uma realocação das tropas, quase esvaziadas das fronteiras - com exceção do Rio Grande do Sul - e concentradas em Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Demonstrou-se, desse modo, uma tendência de posicionamento das Forças Armadas nos locais relacionados ao poder político. Chama atenção a separação entre elites civis e Exército, denotada pela quase ausência de oficiais militares com papéis de liderança de origem paulista e mineira na República Velha (CARVALHO, 2006).

Segundo José Murilo de Carvalho (2006), foram usadas três justificativas para as intervenções militares na Primeira República: soldado-cidadão/intervenção reformista, soldado profissional/não-intervenção e soldado-corporação/intervenção moderadora. A primeira surgiu ainda durante o Império, à época da Questão Militar, quando jornalistas republicanos incentivaram a intervenção das forças militares na política. Aliava-se aos ideais positivistas relacionados a Benjamin Constant, propiciando a afirmação de tropas que se sentiam marginalizadas nas sociedades civil e política. Havia, contudo, contradição entre o intervencionismo de cunho reformista - normalmente associado aos movimento dos tenentes

em 1922 e 1930 - e o fortalecimento da organização militar, pois a intervenção normalmente provinha de parcelas reduzidas das forças militares e poderia ser prejudicial a sua hierarquia. A segunda justificativa, do soldado profissional, via como necessário o afastamento militar dos cargos públicos e da política. Associada ao pensamento de Leitão de Carvalho, pregava o fortalecimento da organização e seu papel primordial na Defesa Nacional. Por último, a intervenção moderadora, do soldado-corporação, pregava a necessidade de profissionalização das forças e seu papel no controle das perturbações à ordem. Defendida por Bertholdo Klinger e Góis Monteiro, atribui a intervenção ao Estado-Maior, liderando-se a organização militar como um todo (CARVALHO, 2006).

Nessa classificação, poderíamos enquadrar o movimento republicano como uma primeira onda do tenentismo, visto que partiu de três regimentos dominados por oficiais subalternos, cerca de quinhentos homens, que se aliaram a alguns oficiais superiores. As dificuldades apresentaram-se após a conquista do poder, tendo-se em conta que não enfrentaram resistência de Dom Pedro II. Eram preocupantes as divergências entre os jovens oficiais positivistas, liderados por Floriano Peixoto, e os oficiais mais antigos centrados em Deodoro da Fonseca, bem como as disputas pela presidência entre oficiais superiores do Exército e da Marinha (CARVALHO, 2006). Para Castro (1995), deve-se buscar desvencilhar as ideias sobre a derrubada da Monarquia das caracterizações típicas de inevitabilidade histórica, de unidade do corpo militar e de um longo processo histórico que permeia o golpe. Tais fatores obstaculizariam “a compreensão dos motivos e da dinâmica de ação política dos militares” (CASTRO, 1995, p. 8).

Após os governos de dois marechais, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, a retomada do poder pelos civis deu-se nas eleições de 1894. O período que se iniciou, a chamado Velha República, caracterizou-se pelo controle das oligarquias regionais na administração do país, com a articulação da “política dos governadores”, na qual foram empossados, predominantemente, presidentes de São Paulo e Minas Gerais. Durante a Velha República, teve lugar no Brasil uma missão militar francesa (1919-1939), com o intuito de profissionalizar as Forças Armadas do país através da aprimoração do ensino, da aquisição de novos equipamentos e da reforma organizacional. Ao mesmo tempo que modernizou a organização militar e a capacitou para uma atuação profissional, pode-se dizer que propiciou uma disposição à intervenção política de alguns oficiais, em vista da percepção de um maior desenvolvimento das Forças Armadas perante o restante do país (SVARTMAN, 2016).

Em 1930, o fim da 1ª República deu-se com a pioneira intervenção política militar de cunho moderador (STEPAN, 1975), na qual foi deposto o presidente Washington Luís e Getúlio Vargas assumiu o poder. Vargas, ao tornar-se líder do país, compreendeu que sua manutenção no poder dependeria do apoio político de um grupo forte e estruturado, o qual acabou por se manifestar nas Forças Armadas. Ao utilizá-la como contrapeso no combate aos oligárquicos, também visou a controlar o poder da organização militar. O general Góis Monteiro foi o principal ator militar no período, almejando tornar a corporação unida, fortalecer a hierarquia e desenvolver um projeto político independente. Monteiro defendia uma espécie de intervencionismo tutelar pelas Forças Armadas, dotadas da hierarquia, da organização corporativa e da disciplina das quais o Estado precisava. Em consonância com os referidos objetivos, efetuou-se uma série de reformas na instituição militar, como o controle ideológico, o serviço militar obrigatório - para influenciar setores mais amplos, inclusive as elites sociais - e um recrutamento que discriminava fatores como raça, religião e origem familiar (CARVALHO, 1999).

Em 1935, foi criada a primeira Lei de Segurança Nacional (LSN) do país, visando a combater crimes relativos à ordem pública, econômica e social, com destaque ao combate ao comunismo, às manifestações de trabalhadores e às insubordinações militares. Essa lei seria reformulada e tornar-se-ia mais punitiva com o Levante Comunista de 1935, bem como após o golpe do Estado Novo em 1937. Além disso, em 1936, estabeleceu-se o Tribunal de Segurança Nacional (TSN) para julgar crimes subversivos² contra as instituições e a segurança externa. Inicialmente previsto para somente funcionar durante o estado de guerra, sua instrumentalização generalizou-se, prevendo inclusive julgamentos por convicção e a criação de colônias no modelo de campos de concentração. Resultou na prisão, no desaparecimento e na tortura de parlamentares, militares, intelectuais e militantes, dentre outros. O TSN foi extinto com o fim do Estado Novo, porém a Lei de Segurança Nacional perduraria, com modificações, através dos anos (D'ARAÚJO, 2010).

A participação dos militares seria crucial na proclamação do Estado Novo de Getúlio Vargas, no qual foram impostas diversas restrições autoritárias ao ordenamento brasileiro,

² Segundo a legislação de 1936 (Lei Nº 244, de 11 de setembro), o TSN era vinculado à Justiça Militar e julgaria os crimes em primeira instância. Desse modo, era possível recorrer ao Superior Tribunal Militar, o qual poderia amenizar as penas. Em 1937 (Decreto-Lei Nº 88, de 20 de dezembro), contudo, foi desvinculado da Justiça Militar e passou a julgar em primeira e segunda instância, mesmo em períodos pacíficos, nos quais não houvesse estado de guerra (D'ARAÚJO, 2010).

fechando-se o Congresso e outorgando-se uma nova Constituição Federal. Svartman (2016) ressalta que o apoio e a conivência dos militares foram essenciais ao êxito da guinada ditatorial de Vargas. Durante a 2ª Guerra Mundial, ainda no Estado Novo, os Estados Unidos buscaram o respaldo dos latino-americanos ao bloco aliado. O Brasil participou da guerra e cedeu bases aos norte-americanos em troca do auxílio na formação de sua planta industrial em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, e da modernização de suas Forças Armadas. A atuação brasileira na vitória aliada tornou flagrante a contradição entre o regime autoritário brasileiro e os interesses democráticos que defendia no exterior, levando à progressiva abertura do regime e à derrubada de Getúlio Vargas em 1945 (MOURA, 1980). A aproximação entre Brasil e Estados Unidos deu-se sob a égide dos acordos militares de 1942 e 1952, calcando-se no anticomunismo e no fortalecimento das Forças Armadas brasileiras (SVARTMAN, 2016).

Em suma, Getúlio Vargas propiciou a transformação das Forças Armadas em “um ator com recursos suficientes para influenciar os rumos da nação e com uma ideologia abertamente interventora” (CARVALHO, 1999, p. 80), em prol de manter-se no poder, combater as oligarquias anteriormente dominantes e fortalecer a burguesia industrial. No entanto, a guinada de índole populista de Vargas em direção ao apoio dos trabalhadores e das forças sindicais desagradou diretamente aos interesses dos militares, aversos ao que julgavam ser uma aproximação ao comunismo e um possível prejuízo à hierarquia da corporação (CARVALHO, 1999). Com o fim da ditadura do Estado Novo, foi eleito o General Eurico Gaspar Dutra, braço direito e seguidor de Góis Monteiro, dando início ao período democrático-liberal, que perduraria até 1964. É importante ter-se em mente que, em 1949, foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG), com o auxílio dos Estados Unidos. Essa instituição militar, segundo Svartman (2016, p. 373), “desempenhou um papel importante ao disseminar uma doutrina que combinava anticomunismo com o reforço de disposições intervencionistas em nome do planejamento da segurança e do desenvolvimento nacional”. A ESG, progressivamente, dominou a formação do pensamento militar, eliminando maiores divergências entre os grupos castrenses e formulando a Doutrina de Segurança Nacional³ defendida na Ditadura Militar (SVARTMAN, 2016).

³ Adotada pelas ditaduras latino-americanas, toma como base a necessidade de defesa contra a União Soviética e o comunismo, no contexto de Guerra Fria. Engloba conceitos provenientes de diversas áreas do conhecimento, em prol de garantir o controle econômico, político, militar e psicossocial do Estado, partindo-se do ponto de vista de uma Guerra Total (FERREIRA, 2016)

O período liberal-democrático (1945-1964) foi marcado pela contínua intervenção dos militares na vida política do país, normalmente com o incentivo da sociedade civil. Stepan (1975) sustenta como tese que a formação da opinião militar se deu entre 1945 e 1964, etapa necessária ao golpe civil-militar de 1964. Identifica cinco movimentos militares no período, apenas dois deles não sendo bem sucedidos. É importante ressaltar que os militares atuaram não só nas rupturas, mas também na concessão de legitimidade a ações governamentais, como na antecipação de 1965 para 1963 do plebiscito para a volta do presidencialismo. Quando apelou ao apoio militar para proclamar Estado de Sítio, por sua vez, Jango não recebeu o que queria e acabou enfraquecido no poder. Pode-se perceber, portanto, que mesmo aqueles contrários à tomada de poder dos militares faziam questão de sua participação politizada no cenário doméstico. Apesar de ainda não haverem tomado o poder, o contínuo recurso da população civil e das classes políticas às Forças Armadas, bem como a existência da ESG, propiciaram uma mudança de pensamento do estamento militar, sendo reforçada a confiança em sua legitimidade e em suas capacidades de dirigir o Estado (STEPAN, 1975).

2.2 DITADURA CIVIL-MILITAR

Em 31 de março de 1964, ocorreu a intervenção definitiva, na qual os militares tomaram o poder por vinte e um anos. D’Araujo, Soares e Castro (1994), em “Visões do Golpe: A Memória Militar sobre 1964”, investigam quais seriam as principais motivações que teriam levado ao golpe de 1964, destacando o ressentimento com a saída de Jânio Quadros do poder, a imagem negativa de João Goulart - associada ao comunismo - e o possível prejuízo à hierarquia militar com a adoção de ideologias de esquerda. Além disso, Carvalho (1999) menciona ameaças à ordem social. Ressalta-se a ênfase pouco pronunciada quanto a fatores largamente difundidos à época, como corrupção, inflação e greves. As Forças Armadas identificariam o golpe, portanto, como de caráter preventivo, única alternativa contra a ameaça comunista. Como à época do tenentismo, mas com objetivos diferentes, os sargentos voltaram a se manifestar e se aproximaram das demandas populares (D’ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1999).

Contrariando essa visão, Silva (2014) chama a atenção para o forte cunho civil-militar do golpe, amparado tanto na burguesia internacionalizada, quanto nos oficiais ligados à Escola Superior de Guerra e nos setores mais conservadores da classe média e da elite política, além dos grupos militares nacionalistas de perfil conservador. O poder, contudo, foi

se concentrando cada vez mais nas mãos dos militares (SILVA, 2014). Restam dúvidas, no entanto, quanto à preparação e organização do golpe: os militares o retratam como conspirações independentes e simultâneas, enquanto a maioria dos escritos acadêmicos o indicam como um plano extenso e integrado, com a participação de diversos grupos econômicos e civis (D'ARAÚJO; SOARES; CASTRO, 1999).

Mesmo com intento originalmente provisório, o novo regime perdurou até 1985. Stepan (1975; 1986) argumenta que tal ingerência deu lugar a um Novo Profissionalismo dos militares, diferenciando-se da função que desempenhavam em relação ao ordenamento brasileiro. O padrão moderador, caracterizado, segundo o autor, por intervenções pontuais no sistema político, foi substituído pela centralidade no jogo político e pelo enfrentamento de um inimigo interno, que representaria constante ameaça e deveria ser combatido permanentemente (STEPAN, 1975). Tal inimigo era definido a partir da Doutrina de Segurança Nacional, na qual todo indivíduo poderia apresentar-se como um possível ator subversivo, que se propunha a derrubar o regime (FERREIRA, 2016). Era central também o conceito de guerra revolucionária, de origem francesa, que buscava engendrar a mentalidade militar na sociedade, empreendendo uma batalha psicológica (MARTINS FILHO, 2008).

Costuma-se identificar dois grupos principais de militares durante a ditadura: os castelistas e os “linha dura”. Os castelistas lideraram o golpe de 1964 e discursaram, inicialmente, em prol de ocupar o poder de maneira transitória, estabilizando o país para a volta da democracia. Pelo menos inicialmente, foram associados à aproximação com os Estados Unidos e à abertura ao capital estrangeiro, ou mesmo pelo seu “entreguismo”. Seu principal representante é Golbery do Couto e Silva, que fortemente influenciou o pensamento de Castello Branco e Ernesto Geisel. Os “linha dura”, por sua vez, como Costa e Silva e Médici, ostentavam mentalidade de índole mais conservadora e nacionalista, visualizando como essencial a manutenção das Forças Armadas no poder. Cada vez mais se associaram aos setores de informação, inteligência e repressão, protagonistas dos “anos de chumbo” do regime. Ambas as correntes efetuaram práticas autoritárias e violadoras de direitos humanos, no entanto um grupo defendia mais abertamente os interesses da instituição militar do que o outro (GREMAUD, 1997; ARTURI, 2001; SILVA, 2014).

Diferentemente do Estado Novo, foram mantidas as instituições legislativas, buscando-se assegurar um aparência de democracia com a formação do bipartidarismo entre ARENA, situação, e MDB, oposição pactuada. O governo atuou por Atos Institucionais, que

restringiram enormemente a participação política e a liberdade de expressão dos brasileiros, implementando-se o terror como prática institucionalizada de controle social (SMALLMAN, 2004). Logo após o golpe, em 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), que se transformaria em “um dos principais órgãos do governo no controle e na repressão dos opositores do regime” (GREMAUD et al., 1997, p. 169). A manutenção da posição de prestígio dos militares para boa parcela da sociedade e a continuidade no poder decorreu, por um lado, do êxito econômico alcançado durante boa parte do regime e, por outro, da eficácia dos mecanismos de repressão, atrelada à organização incipiente dos movimentos de resistência à ditadura (GREMAUD et al., 1997).

Durante a Ditadura Militar, foram promulgadas sucessivas Leis de Segurança Nacional para expandir a capacidade punitiva do governo ante a ataques ao regime e à ordem pública. A Justiça Militar, nesse ínterim, tornou-se tribunal de exceção, isto é, ficou responsável por julgar todos os atentados contra a segurança nacional, cometidos tanto por civis quanto por militares, como assaltos a banco e contrabando. Não obstante, a pena de morte entrou em vigor e foi abolido o *habeas corpus*. O SNI era o órgão principal do Sistema Nacional de Segurança (SISNI), liderando os Departamentos de Ordem Pública e Social (DOPS) dos estados, os Destacamentos de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) dos comandos militares e os instrumentos de cada força, com destaque ao Centro de Informações do Exército (CIE). As auditorias militares estaduais eram encarregadas de prisões e interrogatórios, o Superior Tribunal Militar (STM) acatando recursos relativos às decisões nos estados. Também existiam órgãos de caráter informal, como a Operação Bandeirantes (OBAN) (D'ARAUJO, 2010).

No caso brasileiro, a própria transição - “lenta, gradual e segura” - à democracia foi dirigida pelos militares. Foi iniciada no governo de Ernesto Geisel devido, principalmente, à necessidade de diminuição do poder da “linha dura”, relacionada ao SNI e ao DOI-CODI (COGGIOLA, 2001). Para Oliveira (1980, p. 115), a questão decisiva para a distensão foi a necessidade de manejar “a inserção do aparelho militar no Estado em termos de autonomia e preponderância no núcleo do poder”, relacionada aos efeitos prejudiciais do regime sobre a corporação militar e a força dos grupos repressivos. Castro, D'Araujo e Soares (1995, p. 39), por sua vez, definem a abertura como “um projeto que se iniciou com autonomia pelo alto, com importantes passos liberalizantes, mas que logo virou processo, determinado por muitas forças”.

Maria Celina D’Araujo (2010) considera que o pressuposto à abertura foi a união entre as Forças Armadas, sem transparecer as divisões internas à organização. Isso poderia conceder-lhes imunidade quanto a julgamentos de violações de direitos humanos e outros crimes cometidos durante o período ditatorial. Além disso, a anistia de 1979, englobando tanto partidários do regime quanto seus opositores, debilitou “a legitimidade de queixas da sociedade civil contra crimes desse período” (D’ARAÚJO, 2010, p. 108). Segundo Arturi (2001, p. 12), a transição controlada permitiu que as Forças Armadas obtivessem “prerrogativas políticas extraordinárias, que as mantêm como um dos atores políticos centrais, com grande poder informal, sobretudo em momentos de crise política”.

2.3 REDEMOCRATIZAÇÃO E REDEFINIÇÃO DE FUNÇÕES

O primeiro governo civil após vinte e um anos, de José Sarney, pode ser caracterizado como um período de tutela, no qual os militares atuam no meio político salvaguardando o presidente no poder e manifestando-se sobre questões de cunho civil e militar (ZAVERUCHA, 1986). A eleição indireta para Presidente da República, levada a cabo mesmo após a grande campanha de “Diretas Já”, elegeu Tancredo Neves, líder da oposição à Ditadura Militar, o seu vice - Sarney - assumindo devido à enfermidade e ao falecimento de Tancredo Neves, que não chegou a tomar posse. Além de pouco conhecido pelo público, Sarney atuara durante o regime autoritário como parlamentar do partido governista. A contínua intromissão dos militares no meio político, principalmente do Ministro do Exército, relacionava-se à contrariedade ante a adoção de reformas sociais e políticas mais aprofundadas, sua influência sendo central para a formulação da Constituição de 1988, na qual os militares exerceram poder de veto em assuntos a eles relacionados (ARTURI, 2001; D’ARAÚJO, 2010).

Com o fim do governo Sarney, sem marcadas ameaças externas nem um inimigo interno, os militares precisavam encontrar um enfoque para sua atuação condizente com o processo de democratização e com o fim da dinâmica bipolar da Guerra Fria e a emergência dos Estados Unidos como líder da ordem internacional (HUNTER, 1994). A aproximação com a Argentina, amenizando-se tensões securitárias prolongadas e iniciando-se um extenso processo de integração, praticamente eliminou a possibilidade de conflito com o rival histórico e, por conseguinte, a principal ameaça externa para a qual se preparavam os militares brasileiros (SVARTMAN, 2014). Também ressalta-se a extinção do SNI e do Conselho de Segurança Nacional, órgãos centrais à preponderância militar sobre a sociedade

civil e ao desempenho da tutela, e a percepção militar de um desprezo da população em relação a sua função no ordenamento nacional. Essa visão decorria da negligência em relação à necessidade de modernização e readequação salarial das Forças Armadas, bem como de propostas de desempenho de funções policiais no combate a novas ameaças, capitaneadas pelos Estados Unidos (MARTINS FILHO; ZIRKER, 2000). Essa crise de identidade das Forças Armadas se pautou no dilema entre a permanência dos valores militares já consolidados e o ímpeto de adaptação a um cenário no qual os meios interno e externo se tornavam cada vez mais conectados. Tornou-se mais grave ao passo que havia desinteresse e receio da sociedade civil e das autoridades políticas quanto à determinação de um papel das Forças Armadas adaptado às mudanças nos cenários brasileiro e mundial (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

O redirecionamento da atuação dos militares se deu em três vertentes, que acabaram por se interligar: atuação em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), combate às novas ameaças e manutenção da ordem e da segurança pública (SANTOS, 2004). As Missões de Paz são operações nas quais tropas internacionais agem pela prevenção de conflitos e promoção, manutenção, imposição e construção da paz. As tropas exercem atividades relacionadas ao policiamento em países profundamente desestabilizados por instabilidade política, guerras ou desastres naturais, por exemplo (AGUILAR, 2015). O emprego das Forças Armadas nessas funções possibilitaria às nascentes democracias latino-americanas um propósito ou uma ocupação no meio externo - afastando os militares do ofício repressivo que haviam desempenhado nas últimas décadas, além de propiciar a profissionalização das tropas através do contato com Forças Armadas de países desenvolvidos, com capacitação elevada (NORDEN, 2016).

Na década de 1990, com a proliferação de conflitos intraestatais em detrimento dos internacionais, multiplicaram-se os mandatos das operações, exacerbando-se o uso da força militar. Mesmo participando de missões de paz desde 1948, o Brasil incrementou sua participação nas operações com a redemocratização e o cenário cambiante dos fim da Guerra Fria. Além de reforçar uma imagem democrática e propiciar uma maior protagonismo no meio internacional, tal atuação tornava possível delegar uma função a parte do regimento militar (AGUILAR, 2015). Nos anos 2000, o sucesso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), com a liderança militar dos representantes do país, favoreceu um maior prestígio da corporação militar. Não obstante, a experiência adquirida em

combates urbanos contribuiu à adaptação e ao treinamento para a atuação no combate ao narcotráfico e na manutenção da ordem em comunidades brasileiras (HARIG, 2018).

As novas ameaças, por sua vez, tornaram-se problema central à segurança internacional com o fim da Guerra Fria, sendo associadas a grupos terroristas, de narcotráfico e de crime organizado. Tais organizações configuram-se por seu caráter transnacional, envolvendo ações e negociações além dos limites nacionais, e são majoritariamente não-estatais, representadas por grupos diversos da sociedade civil. Autores como Lutterbeck (2004) e Weiss (2011) atribuem às novas ameaças a contestação de uma das principais características do Estado-Nação: a distinção entre segurança externa, responsabilidade dos militares, e interna, delegada aos policiais. O seu surgimento e a difusão de um *modus operandi* para combatê-las serão melhor abordados no capítulo seguinte, no qual se argumenta que a securitização de segurança pública brasileira foi favorecida pela expansão do escopo do conceito de segurança.

Como a ocorrência de atentados terroristas no Brasil é rara, o enfoque se dá na luta contra o tráfico de drogas e o crime organizado. O combate a esses grupos tende a se concentrar em grandes centros urbanos, em localidades de moradia precária e que abrigam cidadãos de baixa renda, onde ocorre parte do processamento e da distribuição de drogas e outros produtos. Segundo Rodrigues (2012, p. 28), a percepção de um “vínculo entre narcotráfico e pobreza tem justificado seguidos programas de segurança pública que insistem na repressão e no proibicionismo como meios para lidar com a questão das drogas”. Além disso, converteu-se em prática comum o monitoramento militar de regiões fronteiriças para impedir o contrabando de artigos ilegais e o trânsito de possíveis criminosos. É concedida especial atenção à região amazônica, em vista da importância estratégica da floresta, da proximidade a países envolvidos na dinâmica do narcotráfico e da baixa densidade populacional na região (SANTOS, 2004). Com os projetos Calha Norte e Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (SIVAM), Maria Helena Santos (2004) considera que os militares mesclam seu papel interno e externo, o que dificultaria ainda mais uma definição estrita do papel das Forças Armadas brasileiras.

A atuação na segurança pública, mesmo que rejeitada por parte das Forças, poderia ser capaz de restaurar o protagonismo e as prerrogativas militares, bem como impedir o sucateamento das Forças Armadas (FUCCILLE, 1999). Segundo Oliveira e Soares (2000, p. 119), todavia, seria prejudicial à democracia ao “fundar uma oposição entre Estado e parcelas

da sociedade”, bem como tornaria propícia uma maior intromissão das Forças Armadas na vida política. A atuação na segurança pública e na manutenção da ordem se interconecta tanto com o envio de tropas a Missões de Paz quanto com o combate a novas ameaças, sendo institucionalizada por uma série de medidas desde 1988. Sua expressão principal dá nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem, convocadas repetidamente no período democrático. É preciso levar em conta, no entanto, o contexto de cada país, o seu histórico e a evolução de suas instituições. Esse é o caso do Brasil, no qual o surgimento das novas ameaças e os problemas relacionados às forças policiais serviram como pretexto para uma aproximação dos militares em relação à segurança pública, em busca de uma nova função no ordenamento do país. Em vista desses fatores, o derradeiro capítulo depreende uma extensa análise do desempenho desse papel interno das Forças Armadas brasileiras.

3 SECURITIZAÇÃO DA ORDEM E DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A securitização da segurança pública brasileira corresponderia à percepção de que esse campo passa por uma crise de caráter existencial, na qual a lei e a ordem estão severamente ameaçadas pelo descontrole em relação ao crime e à violência. Esse discurso faz-se presente no cotidiano do país, sendo enunciado tanto pelas autoridades governamentais quanto pelos veículos midiáticos, sendo disseminada a visão de que são necessárias medidas políticas e legais excepcionais. A resposta a tal ameaça configura-se na intimação crescente das Forças Armadas para atuarem no meio interno, principalmente nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Para melhor compreender a securitização, apresentar-se-ão os principais conceitos da Teoria da Securitização, bem como os desenvolvimentos e as críticas pertinentes ao estudo do caso brasileiro. Será dado enfoque ao livro “Security: A New Framework for Analysis” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998), em vista de seu detalhamento quanto aos aspectos primordiais da securitização e no que se refere às características do setores envolvidos.

Após, buscar-se-á inquirir os fatores que propiciam a adoção do discurso securitizador no caso brasileiro, sejam eles de índole interna ou externa. Os elementos internos ao cenário brasileiro referem-se à convergência entre altos níveis de violência, descrença nas polícias, confiança nas Forças Armadas e crise econômicas nos estados. Sua existência levaria tanto à securitização quanto à delegação aos militares das atividades de policiamento civil. As condições externas, por sua vez, referem-se à tendência latino-americana, desde a década de 1990, de adoção de um conceito de segurança multidimensional, concedendo atenção à questão das novas ameaças. Essa nova abordagem securitária propagou-se no âmbito da Organização dos Estados Americanos, sendo utilizada como justificativa para a policialização das Forças Armadas (CHILLIER; FREEMAN, 2005; WEISS, 2011).

3.1 TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

Os principais autores da Teoria da Securitização, Barry Buzan e Ole Wæver, desenvolveram seus estudos na chamada Escola de Copenhague, como ficou conhecido o Copenhagen Peace Research Institute (COPRI). A Escola possibilitou que o construtivismo e teorizações não-positivistas se situassem no centro do debate securitário (DUQUE, 2009). Seus acadêmicos visaram a compreender a dinâmica de paz e segurança que irrompeu ao final da Guerra Fria, contrapondo-se ao ideário realista predominante à época. A visão realista, centrada nas Forças Armadas e no papel do Estado, não se adequaria ao cenário cambiante de

fim da bipolaridade e ascensão de atores não-estatais, como Organizações Não-Governamentais e empresas transnacionais. Nesse contexto, foi proposta a adoção de um panorama abrangente à análise securitária, expandindo-a aos setores ambiental, econômico, político e societal (TANNO, 2003).

Segundo Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 23, Tradução nossa), segurança é “a movimentação que leva a política além das regras do jogo e coloca a questão como um tipo especial de política ou acima da política”. A securitização, por sua vez, representa a exacerbação de um aspecto político, configurando-se como “o estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com saliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 25, Tradução nossa). Esses efeitos representam o desrespeito a regras previamente estabelecidas, em vista da enunciação do fenômeno a ser securitizado como emergencial, sendo necessária ação urgente e extraordinária para combatê-lo (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Há três elementos principais na dinâmica da securitização: o objeto referente, o qual estaria sendo ameaçado - o Estado, a nação; o ator securitizador, que vocaliza o discurso; e os atores funcionais, que podem influir na tomada de decisões. O sucesso da securitização se relaciona, por um lado, à aceitação da audiência submetida a tal discurso e às características da ameaça defendida e, por outro, à maneira pela qual se implementa o discurso e à posição de autoridade do ator securitizador. Ao mesmo tempo que representa uma politização intensificada, na qual é crescente o papel do Estado no combate a uma ameaça, também constitui uma negação do aspecto deliberativo e aberto da política, ao posicionar um assunto no limiar ou além do controle democrático (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

O setor militar corresponde ao objeto de estudo usual das análises securitárias, no qual o Estado e soberania se configuram como componentes principais. Ressalta-se, contudo, que a ação no setor pode se dar também contra ameaças não-militares, como é o caso das migrações internacionais. As ameaças identificadas podem ser internas, relacionadas à manutenção da ordem, da paz e da lei, ou externas, referentes à dinâmica entre capacidades materiais e percepções das potencialidades e intenções das Forças. Como objetos referentes, pode-se discernir Estado, religião e nação, bem como princípios abstratos como salvaguardar a sociedade internacional, os direitos humanos ou a não-proliferação nuclear. Os atores securitizadores seriam os próprios representantes estatais, subunidades como as divisões das Forças Armadas e os Ministérios da Defesa e de Relações Exteriores, por sua vez, podem

atuar como agentes funcionais, que buscam influenciar os processos (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Em meio à gravidade das ameaças militares, os fatores políticos podem influenciar na sua deflagração. Dentre eles, como e em que nível se reconhecem os atores em questão, mas também a ideologia que permeia suas realidades políticas, seja relativa ao padrão civilizacional ou ao modelo socioeconômico (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). É importante ressaltar que os autores de Copenhague defendem que a securitização não deve ser vista como impreterivelmente benéfica (WAEVER, 1995), visto que provoca a desvirtuação da realidade política para uma situação emergencial, na qual os princípios regulares e democráticos são negligenciados ou deliberadamente desrespeitados. Nesse espectro, foi proposto o conceito de desecuritização - que realizaria o movimento inverso, ou seja, propiciaria um retorno aos procedimentos usuais da dinâmica política (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

O papel das Forças Armadas na securitização pode ser analisado segundo vertentes diversas. Em “Security: A New Framework for Analysis”, no capítulo relativo ao setor militar, define-se o Ministério da Defesa e as Forças Armadas como atores funcionais, os quais podem influenciar na securitização, mas não exercem o papel central de enunciadores do discurso (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Kenkel (2006), por sua vez, ao analisar a problemática da criação do Ministério da Defesa brasileiro e da dificuldade de participação civil no órgão, vê as Forças Armadas como atores securitizadores, em razão de seu papel ativo na formulação de ameaças e na definição de suas missões no espectro nacional. O autor argumenta que os militares exercem um controle discursivo sobre o campo da Defesa, amparando-se na Doutrina de Segurança Nacional e na experiência da organização na questão (KENKEL, 2006).

Para o presente trabalho e em consonância com a hipótese central de que há um articulação entre governo civil e as Forças Armadas, julga-se pertinente considerar os militares como atores funcionais nessa dinâmica. Dessa forma, desempenham missões cada vez mais relacionadas à segurança pública, tendo como contrapartida a manutenção ou ampliação de suas prerrogativas. Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 54, Tradução nossa) alegam que, no hemisfério ocidental,

um senso de violência social aguda é uma plataforma que políticos nacionais podem utilizar em um movimento securitizador clássico de lei e ordem até o ponto em que os direitos humanos são ameaçados por políticas anti crime e a lógica do ‘mais forte’ começa a emergir.[...] A própria securitização tem a sociedade em geral como seus objetos referentes (ou como sua parcela cumpridora da lei) e agentes estatais e políticos como atores principais. Isso desvia da segurança padrão somente no fato de ser direcionado ao meio interno.

Sua argumentação, contudo, refere-se majoritariamente a ações policiais, descartando-se um papel central dos militares. Pode-se depreender, todavia, que a citação se encaixaria no contexto brasileiro apresentado na presente monografia, no qual a militarização da segurança pública adquiriu um enfoque relacionado à atuação das Forças Armadas no combate à violência (MENDONÇA, 2018).

Thierry Balzacq (2005) busca ir além da abordagem que considera a securitização como ato discursivo ao entendê-la como uma prática estratégica ou pragmática dentro de um cenário amplo que engloba a conjuntura, o caráter psico-cultural da audiência e o poder dos agentes envolvidos. Nessa concepção, o discurso usa de práticas manipulativas e relacionadas à vivência dos indivíduos para estabelecer princípios universais de comunicação, isto é, trazer à tona regras relativas à linguagem e à interação. Segundo Balzacq (2005), a securitização ocorre levando-se em conta três aspectos básicos. O primeiro deles é a audiência, a qual terá visão própria, disposição em aceitar o discurso e habilidade prática de influir na atuação dos enunciadores do discurso. Em seguida, o contexto tem caráter central, conquanto exerce influência sobre a interpretação da audiência em resposta à enunciação de um assunto como securitário. Por fim, a capacidade do agente securitizador de adaptar sua linguagem e argumentação ao contexto e às características da audiência, em prol de garantir seus objetivos políticos. A análise desses fatores deve almejar capturar a congruência entre cada elemento para avaliar a securitização e suas consequências (BALZACQ, 2005).

Williams (2003, p. 512, Tradução nossa) aponta como primordial um maior atenção ante os componentes midiáticos no estudo da securitização, principalmente as imagens televisionadas ou emitidas em meio eletrônico: “o processo de securitização toma formas, dinâmicas, e ligações institucionais que não podem ser totalmente aferidas focando-se somente no ato discursivo por si só”. Ressalta que não há neutralidade nessas emissões jornalísticas, podendo-se contribuir à disseminação de discursos específicos (WILLIAMS,

2003). Matt McDonald (2008) se refere à necessidade de expansão dos conhecimentos sobre securitização além do discurso enunciador de ameaças, tendo-se em conta contextos históricos e sociais que ensejem a securitização.

Adam Côté (2016) também se refere à necessidade de mudanças na ênfase da teoria, mais especificamente em relação ao papel da audiência, a qual seria marginalizada na análise da securitização. O autor propõe posicionar-se a audiência como aspecto primordial da análise, como um agente direto que produz efeitos sobre a aceitação e sobre os desenvolvimentos da securitização, bem como na construção dos conceitos securitários. Desse modo, seria possível aprimorar o aspecto intersubjetivo da teoria (CÔTÉ, 2016). Rita Floyd (2016), por sua vez, buscando suprir as limitações da Escola de Copenhague, alega que, para ser bem sucedida, a securitização deve abranger o reconhecimento de uma ameaça que torne plausível a adoção de medidas reativas e que ocorram mudanças efetivas nas ações do ator securitizador ou de seus subordinados. A autora considera que não há relação direta entre a aprovação da audiência e o sucesso da securitização, bem como que não é necessário haver ameaças existenciais para ocorrer a securitização - existindo, portanto, casos de securitização não-excepcional envolvendo outros tipos de ameaças (FLOYD, 2016).

3.2 SECURITIZAÇÃO: O CASO BRASILEIRO

A securitização das atividades de segurança pública brasileiras e a conseqüente participação das Forças Armadas em operações de policiamento podem ser relacionadas a uma combinação de fatores, quais sejam: os elevados níveis de violência, a descrença nas polícias, a visão positiva em relação às Forças Armadas e a crise econômica nos estados do país. Tais elementos seriam capazes de influenciar a percepção da situação da segurança pública brasileira como crítica e emergencial, na qual a exacerbada violência cotidiana estaria atrelada a forças de segurança interna incompetentes e governos estaduais sem os recursos necessários para treinar e equipar as polícias. Em posição contrastante, encontrar-se-iam as Forças Armadas, melhor vistas pela população e detentoras de recursos e poder de fogo superiores aos das polícias estaduais. Saint-Pierre (2011, p. 415) sintetiza o processo, que ocorre no Brasil e em outros países latino-americanos:

ante as debilidades institucionais de alguns países do continente, a desconfiança no sistema policial e, em alguns casos, também no judiciário, somadas ao horizonte histórico temporal limitado, em geral a quatro anos, que preocupa a classe política

(até o próximo processo eleitoral), muitas vezes as respostas institucionalmente adequadas se tornam politicamente ineficientes, e a resposta militar demasiadamente atrativa.

Ou seja, o poder de mobilização e a imagem positiva relacionada às Forças Armadas, associados à impressão de melhora nos aspectos de segurança, tornam desejável o recurso aos efetivos militares.

A deterioração da situação da violência no Brasil pode ser demonstrada pelos dados do Atlas da Violência 2019, que relata a ocorrência de cerca de 955 mil homicídios por armas de fogo entre 1980 e 2017. Chama atenção, contudo, a disparidade entre as regiões. Entre 2007 e 2017, por exemplo, nas regiões Norte e Nordeste, situam-se os níveis mais elevados de homicídios, marcados por um progressivo aumento. Em seguida, estão a região Centro-Oeste e, em níveis inferiores e relativamente estagnados, as parcelas Sul e Sudeste (CERQUEIRA et al, 2019). No Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, é interessante destacar que as capitais com o maior número de mortes violentas são Rio Branco/AC, Fortaleza/CE e Belém/PA, não se configurando o Rio de Janeiro/RJ, palco da Intervenção Federal, em tão exacerbados níveis de violência (LIMA; BUENO et al, 2018).

Segundo informe do Latinobarómetro (2018), 47% dos brasileiros confiam na polícia. Em pesquisa de junho de 2017, por sua vez, o instituto Datafolha (2017, p. 2) constatou que “metade dos brasileiros têm medo de sofrer algum tipo de violência por parte da polícia”, havendo índices próximos para as polícias civil e militar⁴. Soares (2006, p. 100) destaca que “são ineficientes na prevenção e na repressão qualificada, na investigação e na conquista da indispensável confiança da população”, bem como estão envolvidas com a corrupção e com violações de direitos humanos. Quanto à percepção a respeito das Forças Armadas, por outro lado, os brasileiros são um dos três povos latino-americanos que mais crêem na instituição, com um índice de 58% de confiança (LATINOBARÓMETRO, 2018). O Índice de Confiança Social nas instituições políticas brasileiras demonstra que, entre 2009 e 2018, a confiança nos militares oscilou entre 71% (2009) e 62% (2018). Apesar de ter diminuído, sua aprovação é alta, somente atrás dos Corpos de Bombeiros, das Igrejas e da Polícia Federal - essa última

⁴ Em uma amostra de 2771 entrevistas em 194 municípios brasileiros, “cinco em cada dez (49%) afirmaram ter medo de sofrer violência por parte da Polícia Militar (22% têm muito medo e 26% um pouco) e 51% que não têm medo. Os índices são próximos para a Polícia Civil, 46% declararam ter medo (20% têm muito medo e 25% pouco medo) e 54% que não têm medo” (DATAFOLHA, 2017, p. 2).

incluída em 2016 na pesquisa. Enquanto isso, os Partidos Políticos e a Presidência da República tiveram, respectivamente, níveis de 16% e 13% em 2018 (IBOPE, 2018). Harig (2019), não obstante, ressalta que a liderança das Forças Armadas na MINUSTAH aumentou o prestígio dos militares tanto em relação ao governo quanto ante a população.

A importância da segurança pública, ademais, se relaciona à crise econômica nos estados brasileiros, os quais são responsáveis pela administração e pelo gerenciamento das forças de policiamento civil e militar. Os governos estaduais, ao arcarem com as limitações de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal e com uma crise fiscal generalizada, muitas vezes não são capazes de remunerar adequadamente seus servidores - dentre eles policiais militares e civis, bem como negligenciam a valorização e a aprimoração das atividades de policiamento (COSTA, GROSSI, 2007). Dessa forma, torna-se interessante a participação temporária das Forças Armadas na segurança pública, em vista dos gastos das GLO serem relegados ao governo federal (PASSOS, 2018).

A atuação das Forças Armadas na segurança pública pode ser identificada como uma resposta ao caráter emergencial da securitização. A operação das Forças Armadas no meio interno poderia amenizar, pelo menos temporariamente, esses agravantes. Seria uma resposta direta e contundente ao problema da violência, à visão negativa do trabalho das polícias e à falta de recursos às atividades de segurança pública nos estados (PASSOS, 2018). O constante enfoque na questão da violência, que exacerba uma preocupação do cotidiano, também estaria relacionado a esses fatores, justificando a participação dos militares na segurança pública (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015). Segundo pesquisa do Datafolha, em outubro de 2018, a segurança é a segunda maior preocupação dos cidadãos do país - perdendo somente para a saúde (HIRABAHASI, 2018). Sampó e Troncoso (2015) destacam que a violência no Brasil não é um fenômeno recente, relacionando-se à profunda desigualdade social no país e ao espiral de violência entre criminosos e policiais; tende-se, contudo, a retratá-la com tal frequência que a insegurança se tornou uma preocupação permanente da sociedade civil.

Segundo Rodrigues (2015, p. 245, Tradução nossa), em linha similar de argumentação, a centralidade da questão da violência e da segurança pública, bem como os problemas e a imagem negativa relacionados à polícia militar podem levar a uma “maior pressão sobre o Exército para seu envolvimento na securitização de e para áreas urbanas e favelas”. A contínua atuação militar na segurança pública seria atrativa tanto para políticos, devido à força eleitoral do assunto, quanto para parte dos militares, que almejam maiores recursos e

prerrogativas. Dessa forma, o próprio papel dos militares na democracia brasileira seria afetado ou modificado pela atuação no combate ao narcotráfico e na manutenção da lei e da ordem (RODRIGUES, 2015).

Há também de se considerar fatores externos, os quais, trazidos à tona no meio internacional, influenciaram as dinâmicas dos países latino-americanos e, mais especificamente, do Brasil. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), a década de 1990 e 2000 foram marcadas pelo debate sobre qual deveria ser o conceito de segurança para o cenário mundial cambiante, de fim de Guerra Fria e transição democrática dos países da região. A promoção de um conceito securitário de caráter multidimensional é um aspecto crucial, visto que expande o campo da segurança e pode incorrer na policialização das forças militares, levando à securitização de uma ampla gama de problemas. A multidimensionalidade foi consagrada na Declaração das Américas (2003), na qual se identificaram como ameaças tráfico de drogas e uma variedade de outros temas. Não obstante, os Estados Unidos engajaram-se em expandir a sua agenda de contraterrorismo pós-ataques de 11/09/2001 para o restante do continente (WEIFFEN; VILLA, 2017).

A utilização de uma abordagem multidimensional para compreender a segurança tem origem na Comissão Palme ou Comissão Independente para Questões Securitárias, do Conselho de Segurança da ONU, que, em 1982, identificou uma série de novas ameaças, muitos das quais dilemas já existentes, mas agravados pela transnacionalidade. O diagnóstico englobou questões migratórias, sociais e econômicas, bem como narcotráfico e contrabando (SAINT-PIERRE, 2011). Essa concepção teria sido propagada tanto pelo Consenso de Washington, pacote econômico neoliberal disseminado pelo Fundo Monetário Internacional, quanto pelo “intento norte-americano de recompor doutrinarmente o continente americano como sua área de segurança nacional” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410). O redirecionamento das Forças Armadas para questões internas representaria uma redução de gastos e de esforços em uma realidade regional marcada pela ausência de guerras interestatais, na qual a manifestação interna e externa das ameaças tornaria supérflua a distinção entre funções policiais e militares (SAINT-PIERRE, 2011).

A Declaração das Américas, elaborada pela Conferência Especial sobre Segurança da OEA, em 23 de outubro de 2003, é a principal declaração latino-americana que discerne um caráter multidimensional para a segurança. Preza pela salvaguarda da pessoa humana, objetivando a garantir os direitos individuais, políticos, econômicos e sociais de homens e

mulheres. Além das ameaças tradicionais, refere-se a novas ameaças, preocupações e outros desafios: terrorismo, crime organizado, problema das drogas, corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de armas, pobreza extrema e exclusão social, AIDS e outras doenças, danos ao meio ambiente, tratamento em relação às pessoas, ataques cibernéticos, derrubada de petróleo ou outros materiais tóxicos no mar e posse terrorista de armas de destruição em massa (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003).

Mesmo sendo necessária uma adequação da concepção de segurança à realidade pós-Guerra Fria, a maneira como o conceito foi redefinido aborda problemas usuais latino-americanos, como subdesenvolvimento, desigualdade e exclusão social como ameaças, enxergando-os em uma lente emergencial e possivelmente militarizando o seu enfrentamento. Também mescla Defesa e segurança pública, ao colocar questões de Defesa e novas ameaças no mesmo patamar, aproximando a proteção do Estado e de sua soberania à manutenção da lei e da ordem. Desse modo, justifica o aprofundamento da militarização da segurança pública (CHILLIER; FREEMAN, 2005). Saint-Pierre (2011) relaciona a expansão do conceito de segurança à própria Doutrina de Segurança Nacional, que visualizava uma série de questões existentes, como a pobreza, sob a ótica de conflito, bélica. Além disso, percebe não haver uma ameaça real ao Estado, ou seja, à soberania e ao monopólio legítimo da força, por parte das questões identificadas. O conceito capitaneado pela OEA

mistura indiscriminadamente vários elementos de natureza diferente (como ameaça, perigo, desafio, inimigo), de origens variadas (como sociais, políticas, econômicas, ambientais, energéticas), que requerem vários tipos de respostas (econômicas, de saúde pública, culturais, educativas, militares, policiais), articuladas por diferentes agências do Estado (os diferentes ministérios e secretarias do Estado), da sociedade e das pessoas (SAINT-PIERRE, 2011, p. 409).

Segundo Chillier e Freeman (2005), a adoção de um conceito de segurança de caráter multidimensional promove a securitização e a utilização de dispositivos militarizados para responder às ameaças identificadas. Esses efeitos decorreriam de quatro fatores: (i) panorama histórico latino-americano de relação dos militares com a política, seja em governos autoritários ou em momentos de crise; (ii) política de guerra às drogas defendida pelos Estados Unidos, a qual propõe uma expansão do escopo de atuação militar; (iii) situação debilitada dos sistemas de segurança pública da região; e (iv) agenda de guerra ao terror, que enquadra uma série de fatores ao conceito de terrorismo. A participação das Forças Armadas

no combate ao narcotráfico e no desempenho de funções de segurança pública se dá em meio ao contínuo apelo dos governos aos militares e à forte demanda social de melhora nas políticas de provisão de segurança. Os militares acabam sendo, entretanto, incapazes de debelar a violência e a criminalidade crescentes, incorrendo inclusive no aumento de violações de direitos humanos. Tais transgressões estariam relacionadas tanto aos equipamentos e à capacitação militar de caráter bélico, quanto ao prolongado emprego das Forças Armadas latino-americanas em ofícios repressivos - exacerbado nos regimes ditatoriais que predominaram no continente na segunda metade do século XX (CHILLIER; FREEMAN, 2005).

Entre os desenvolvimentos no campo de segurança, sua aplicação prática e propagação deu-se com as guerras às drogas e ao terror. A percepção securitizada das drogas remonta ainda ao período de Guerra Fria, quando presidentes estadunidenses como Nixon e Reagan passaram a abordar o problema das drogas como ameaças à segurança nacional, demandando a cooperação dos países do continente americano na interceptação do transporte e da fabricação de narcóticos (VILLA; RODRIGUES; BASTOS, 2015). Os Estados Unidos forneceram recursos e treinamento a oficiais militares e civis de países como Brasil, Colômbia e México para combate a atividades ilegais. Logo, os EUA militarizaram suas polícias internamente, ao mesmo tempo em que outras nações foram apoiadas pelos EUA a mudarem suas concepções de Forças armadas e de Polícia (BOLDUC, 2016). Com os ataques de terroristas de 2001 em Nova York, passou-se a compreender uma série de problemas como relacionados a iniciativas terroristas, inclusive o tráfico de drogas. Incorreu-se em uma exacerbada vigilância e no endurecimento de leis relativas à segurança nacional dos países americanos, enquadrando-se guerrilhas e grupos criminosos específicos como organizações terroristas (VILLA; RODRIGUES; BASTOS, 2015). Em suma, a cruzada contra o terror “provocou a erosão da distinção entre inimigo externo e interno, o continuum entre crime comuns e crimes políticos e/ou terroristas, a militarização da segurança pública, bem como a terceirização e justificação da tortura” (ARTURI, 2011, p, 172).

Tendo sua criação liderada pelo Brasil, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), desde 2008, propiciou uma alternativa de aproximação e promoção de paz e cooperação aos países da América do Sul. Como parte da organização, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em prol de redefinir o campo securitário regional e “institucionalizar o espaço de debate e de cooperação entre os países em matéria de defesa

dentro de uma perspectiva de subordinação ao poder civil” (D’ARAUJO, 2010, p. 94). Ao buscarem apresentar novas perspectivas em relação ao meio militar, contudo, não foram capazes de realmente inovar em relação àquilo proposto na OEA (TRINKUNAS, 2013). Pode-se ressaltar, todavia, um afastamento da concepção multidimensional de segurança e um tratamento separado e diferenciado, em fóruns institucionais distintos, relativos aos campos de segurança e Defesa (SAINT-PIERRE, 2011). A UNASUL, apesar de sua proposta promissora na formação de uma identidade regional, encontrou-se paralisada desde 2017 por impasses políticos e, em 2018, foi duramente atingida pela saída provisória de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (AZEVEDO, 2018).

4 FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Num contexto de descrença ante as polícias civis e militares, recorre-se às Forças Armadas para solucionar o problema da violência. Apesar da função tradicionalmente associada aos militares ser de caráter externo, de defesa da pátria, pode-se perceber que, no cenário brasileiro, desempenharam também funções diversas. Essas se relacionaram à situação política doméstica, seja atuando como moderadores na distribuição de poder, seja exercendo o papel central, de dirigentes do Estado. Seria ilógico, portanto, que, após serem importantes partícipes durante todo o período republicano, abdicassem completamente de exercer influência no cenário brasileiro, mesmo que não diretamente no meio político (ZAVERUCHA, 2005; SAINT-PIERRE, 2011).

Weiss (2011) faz alusão ao tradicional conceito de Estado-Nação, que pressupõe a clássica distinção entre segurança externa e interna, a primeira responsabilidade dos militares e, a segunda, das forças policiais. Ambos policiais e militares são os responsáveis pela execução da prerrogativa máxima do Estado - o monopólio de uso e ameaça da força. Enquanto as Forças Armadas defendem a nação contra um inimigo coletivo e externo, numa ótica bélica ou de conflito, utilizando-se de força e rapidez máximas; as unidades de policiamento devem agir junto da comunidade para o cumprimento da lei, protegendo a população e interagindo com aqueles que podem ter cometido violações da lei, para isso tendo que usar de força mínima (WEISS, 2011).

Desde a redemocratização, intensificou-se a militarização da segurança pública, a qual pode ser relacionada à busca por um novo papel para os militares brasileiros. Pode-se definir militarização como o processo de adoção dos elementos centrais do militarismo em relação a um conflito violento (KRASKA, 2007). Tal conflito seria o próprio cotidiano de boa parte das grandes cidades brasileiras, permeado pelo crescente poder de grupos criminosos e pela ineficiência das autoridades em combatê-los, engendrado em uma visão securitizadora que exacerba a gravidade dessas questões (MENDONÇA, 2018). Não obstante, não se pode ignorar os efeitos repressores e segregadores à população civil residente nas áreas nas quais ocorre essa interação (SOARES, 2006). Soares (2006) caracteriza a segurança pública brasileira como um ciclo vicioso, em vista da contínua reprodução do crime, da desigualdade e da pobreza. Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Alves Soares (2000, p. 112), também representa outro ciclo, no qual “ o emprego militar na ordem pública representa uma opção-limite que, de um lado, expressa a falência do instrumento policial tradicional e, de

outro, estimula uma dependência do presidente com relação à área de força militar do Estado”.

A militarização da segurança pública pode ser dividida em militarização da polícia e policialização dos militares (LUTTERBECK, 2004; KRASKA, 2007). Mesmo que sejam dois processos profundamente inter-relacionados, o enfoque do presente capítulo será na policialização dos militares, em vista dos impactos profundos que se julga possuir tal aspecto na constituição das Forças Armadas brasileiras. É importante ressaltar que o engajamento dos militares em atividades de policiamento pode ser prejudicial tanto à instituição militar, quanto à consolidação da democracia. Zaverucha (2005) refere-se a aspectos como desprofissionalização dos militares, menor eficiência e legitimidade, contínua diminuição dos recursos destinados às forças de policiamento e acréscimo das prerrogativas militares como resposta a problemas de controle civil. Menciona que a militarização da segurança pública é normalmente associada a regimes de cunho autoritário, os quais tendem a “militarizar os conflitos de natureza social. Ou seja, questões de segurança pública tornam-se assuntos de segurança nacional” (ZAVERUCHA, 2005, p. 129). Não obstante, Carvalho (2006, p. 133) enuncia que “em regimes democráticos, lei e ordem são tarefas da polícia” e, apesar disso, são contínua atribuição dos militares nas constituições federais brasileiras.

Busca-se embasar a argumentação com a apresentação de uma cronologia da progressiva institucionalização da participação militar no campo da segurança pública, abrangendo de outubro de 1988 a dezembro de 2018. O marco inicial relaciona-se à importância dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 para a delimitação da atuação das Forças Armadas desde a redemocratização. O limite temporal, por sua vez, conecta-se à importância das medidas implementadas pelo Governo Temer, dentre elas a Lei Nº13.491, que torna jurisdição da Justiça Militar assassinatos de civis cometidos por membros das Forças Armadas em operações de segurança pública, e a Intervenção Federal. Abrange-se, portanto, as presidências de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010), Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016) e Michel Temer (2016-2018). Nesses governos, é possível identificar diversos dispositivos de institucionalização da participação militar na segurança pública, dentre eles: Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, Capítulo VII - Seção III), decretos (Nº3.897, Nº9.288, Nº9.602), leis (Complementar Nº69, Complementar Nº97, Complementar Nº117, Complementar Nº136,

Nº7.170, Nº13.491) e medidas provisórias (Nº1911-10, Nº825/2018). Dessa forma, busca-se ilustrar a aprovação e a extensão de medidas legislativas as quais propiciam sua atuação nesse campo, e, com isso, a militarização da segurança pública.

Posteriormente, prossegue-se à análise de documentos produzidos pelo Ministério da Defesa e pelo Exército, buscando-se identificar menções e explicações relativas à segurança interna e, mais especificamente, à segurança pública. Considera-se que o exame do material produzido por esses órgãos possibilita uma melhor compreensão do pensamento dos atores responsáveis pela Defesa Nacional e pelo corpo militar mais atuante nas GLO. Os documentos a serem estudados são a Política de Defesa Nacional (1996, 2005, 2012), a Estratégia Nacional de Defesa (2008, 2012), o Livro Branco de Defesa (2012), o Manual de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (2013, 2014), o Manual de Campanha de Operações de Pacificação do Exército Brasileiro (2015, 2017) e o Cenário de Defesa 2020 – 2039/Sumário Executivo (2017).

Por fim, efetua-se uma revisão bibliográfica quanto aos potenciais impactos da atuação na segurança pública para o papel dos militares, concedendo-se ênfase ao aspecto político. São destacados fatores como maior manifestação dos militares em relação à política, afastamento da função originária na Defesa e possíveis violações de direitos humanos. Em seguida, busca-se enquadrar o papel dos militares desde a década de 1990 a dois parâmetros, o de função das Forças Armadas - a partir das variáveis de Stepan (1986) e o de relações civil-militares - utilizando-se das categorias de Fitch (1998). O primeiro corresponde à empreitada de caracterização de um novo papel militar no provimento da segurança pública e no combate a um inimigo interno, a própria população civil. O segundo, por seu turno, visa a enquadrar as relações civil-militares brasileiras a partir da análise da conjuntura recente.

4.1 PARTICIPAÇÃO MILITAR NA SEGURANÇA PÚBLICA: MECANISMOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO (1988-2018)

A função dos militares se encontra, cada vez mais, identificada com a segurança pública, como denotam as progressivas mudanças legislativas desde a redemocratização. As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são o aspecto central de atuação dos militares na segurança pública. Reguladas pela Lei Complementar Nº 97, de 1999, e pelo Decreto Lei Nº 3897, configuram-se na responsabilização das Forças Armadas pela segurança

pública de uma unidade estatal⁵, contudo não tendo o poder de promover mudanças na sua estrutura. Elas só ocorrem por ordem da Presidência da República - a partir de solicitação dos governadores - e após o esgotamento de todos os recursos tradicionais de segurança pública, além de corresponderem a uma área restrita e a um período determinado. Segundo dados do Ministério da Defesa (2019), de 1992 a 2018 (dezembro) foram realizadas 135 operações GLO, podendo-se calcular uma média de aproximadamente cinco operações por ano, divididas em quatro categorias: Eventos (27,9%), Greves da Polícia Militar (18,4%), Violência Urbana (16,9%), Garantia de Votação e Apuração (16,2%) e Outros (20,6%), como vistorias penitenciárias e proteção a refugiados. O pressuposto para a ocorrência das GLO é seu caráter excepcional e emergencial, mas pode-se perceber que recorrer às Forças Armadas tornou-se uma válvula de escape dos governos estaduais. Esses acabam criando uma dependência perante os militares, o que acarreta mais poder e protagonismo às Forças Armadas, bem como uma melhor auto imagem da instituição (PASSOS, 2018).

O artigo 142 da Constituição Federal de 1988 constitui o pressuposto central da atuação das Forças Armadas no meio interno, visto que coloca como missões das Forças Armadas, além da defesa da pátria - função tradicional dos militares, a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem:

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 (BRASIL, 1988).

A interpretação de tal artigo dá espaço a uma série de atribuições que associam os militares à manutenção da lei e da ordem, bem como legitimam a existência de um poder além da constituição (D'ARAÚJO, 2010). Ilustra bem esse dilema a fala do à época deputado do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno, acerca do artigo 142 (GENOINO, 1994 *apud* FUCCILLE, 1999):

Deve ser suprimida do artigo 142 a expressão que atribui às Forças Armadas a garantia 'da lei e da ordem'. Empregá-las para a defesa da lei significa que elas

⁵ A função das Forças Armadas brasileiras na segurança pública, especificamente na garantia da lei e da ordem, corresponde ao artigo 142 da CF/1988, delimitado na Lei Complementar nº97 de 1999; a regulamentação dessa forma de emprego das forças militares só ocorreu em 2001, com o Decreto nº3897 (OLIVEIRA, 2017).

podem reprimir o narcotráfico e outros crimes, atribuições da polícia. 'Garantir a ordem', significa que podem ser chamadas para reprimir greves e movimentos políticos. 'Ordem', a rigor, pode ser qualquer coisa acima da Constituição.

Zaverucha (2005) alega que o artigo 142 dá poder soberano e constitucional aos militares de suspender o ordenamento jurídico e legitima um golpe de Estado ao colocá-los como garantidores e organizadores da vida política; também não se define qual a ordem a ser ameaçada, se constitucional, socioeconômica ou pública, por exemplo. O Artigo Constitucional 144, por sua vez, delimita a segurança pública como dispositivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Não obstante, as disposições sobre Forças Armadas, além das sobre polícias militares, justiça militar e segurança pública mudaram muito pouco em relação à Constituição de 1967, promulgada pela Ditadura Militar (NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

É importante considerar-se o fato de que, de acordo com o artigo 144, §6, da Constituição Federal de 1988, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e de reserva das Forças Armadas (BRASIL, 1988) - sendo regulados pela Inspeção Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (IGPM), criada em 1967, instância do Exército Brasileiro encarregada de coordenar e controlar tais órgãos. As polícias militares são caracterizadas por uma dupla subordinação: no combate ao crime e no policiamento ostensivo são subordinadas ao governo estadual, porém, na garantia da ordem interna, respondem ao Exército (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019).

Não obstante, é preciso ter-se em mente a existência de dispositivos excepcionais que pautam o desempenho de funções internas pelos militares. Primeiramente, o estado de defesa ocorre para “restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza” (BRASIL, 1988, artigo 136). Podendo ocorrer por trinta dias - ou pelo dobro desse período se houver continuidade dos problemas a serem combatidos, é aprovado por maioria absoluta no Congresso. Como medida de maior gravidade, o estado de sítio pode ser declarado em vista de “I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa” e II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira” (BRASIL, 1988, artigo 137). Sua aprovação, após solicitação presidencial, também dá-se a partir de maioria absoluta no Congresso Nacional. Ambas as medidas podem somente ser solicitadas pelo

Presidente da República e asseguram limitações aos direitos individuais, como a proibição da incomunicabilidade do preso. A intervenção federal, por sua vez, possui uma série de possibilidades de convocação, desde responder a invasões ao país e solucionar problemas financeiros nacionais até restabelecer a ordem pública⁶. Sua convocação pode partir de membros do Executivo, do Legislativo e dos tribunais supremos ou superiores do Judiciário (BRASIL, 1988, título III, capítulo VI).

A formulação constitucional deu-se em meio à tutela militar, a qual pode ser definida como a contínua intromissão dos militares, com destaque ao Exército e seu ministro, general Leônidas Pires Gonçalves, em assuntos militares e civis concernentes a Executivo, Legislativo e sociedade. Além de garantir a preservação ou incrementação das prerrogativas militares, auxiliou na manutenção no poder da coligação de José Sarney, carente de apoio popular e caracterizado por ser um governo de transição entre ditadura e democracia. Na ocasião da Assembleia Constituinte de 1988, os militares buscaram manter sua função relacionada ao ordenamento interno, em vista da associação histórica das Forças Armadas, com destaque ao Exército, à contenção dos conflitos sociais e políticos e da visão de que seriam necessárias a paz e a ordem internas para a segurança nacional - numa espécie de defesa interna (OLIVEIRA; SOARES, 2000). Deu-se, portanto, que a associação dos militares “à manutenção da lei e da ordem passou a significar a própria identidade das Forças Armadas, pois estava intrinsecamente ligada à autonomia institucional constituída e a seu papel no sistema político” (OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 105).

Ademais, é pertinente ressaltar a manutenção da Lei de Segurança Nacional, a Lei Nº7.170, de 1983, dispositivo formulado no período final da Ditadura Militar, antes da finalização do processo de abertura política. Com abertura de inquéritos restrita à Polícia Federal, a LSN abrange crimes que agridam ou ameaçem “I - a integridade territorial e a

⁶ Segundo o artigo 34 da Constituição Federal de 1988, “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988).

soberania nacional; II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; III- a pessoa dos chefes dos Poderes da União” (BRASIL, 1983). Seu texto é dificilmente condizente com um regime democrático, vistos que os dispositivos da lei refletem o caráter retrógrado de governos autoritários, numa espécie de luta contra a subversão comunista e procura pelos inimigos do Estado. Nos anos 1990, sua aplicação tornou possível acusar como ameaças à segurança nacional crimes como contrabando e tráfico de armas e manter em sigilo documentos sobre abusos de direitos humanos na Ditadura Militar (ZAVERRUCHA, 2005). Sua definição abrangente condena tanto cidadãos vinculados a “ideais distintos aos do governo vigente, quanto aqueles que fossem excluídos do sistema econômico e que, em suas demandas por inclusão e redistribuição, ‘ameaçassem’ o status quo da elite econômica brasileira” (BRANDÃO; BRITO, 2014, p. 169). O emprego de tal lei, no século XXI, relacionou-se à acusação ou repressão de movimentos sociais como o Movimento dos Sem Terra e de manifestantes populares ou grevistas (ODILLA, 2018).

Durante o primeiro governo eleito democraticamente na Nova República, de Fernando Collor, pode-se dizer que se findou a tutela militar do período anterior ao ocorrer o fechamento do Sistema Nacional de Informações, órgão de inteligência ditatorial (OLIVEIRA; SOARES, 2000). Em 1990, o Decreto Nº 99.699 criou o Comando de Operações Terrestres (COTER), em consonância com a busca por novas atribuições às Forças Armadas. Sua missão é relacionada ao emprego do exército na Garantia da Lei e da Ordem, em Ações Complementares - como a distribuição de mantimentos em situações emergenciais - e em Operações de Paz em âmbito internacional (COTER, s.d.). No COTER, são enfatizados os dispositivos relacionados à lei e à ordem e coloca-se os serviços de inteligência e investigação das polícias militares à disposição do exército (ZAVERRUCHA, 2005).

Em 1991, a Lei Complementar Nº69 regulamentou a atuação das Forças Armadas quando esgotados os dispositivos relacionados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio⁷ (BRASIL, 1991). Tal lei foi promulgada após a desastrosa participação militar na repressão à greve dos funcionários da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, no Rio de Janeiro. A intervenção fora solicitada por um juiz da cidade e resultou na morte de três operários, devido à provisão do artigo 142 que

⁷ Lei Complementar Nº69, de 23 de Julho de 1991, artigo 8º, § 2º: “A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.” (BRASIL, 1991)

atribuía a qualquer dos poderes constitucionais a convocação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem (NÓBREGA JÚNIOR, 2010). Segundo Zaverucha (2005), o dispositivo delimita a ação dos militares no ordenamento doméstico como forças substitutas das polícias militares estaduais, quando tais não são capazes de manter a paz social. Em 1999, substituiu tal a Lei Complementar N°97, para haver adequação com a criação do Ministério da Defesa, que coloca o Presidente da República como a autoridade responsável pela convocação dos militares à participação na segurança interna e associa as GLO aos dispositivos do Artigo 144 da Constituição Federal. Dispõe que o emprego das Forças em operações de garantia da lei e da ordem se daria em tempo e área determinados, após esgotados os instrumentos de preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 1999).

Ademais, durante a Conferência sobre o Meio Ambiente Eco-92, sediada na cidade do Rio de Janeiro, os militares atuaram na segurança do evento, exercendo atividades que corresponderam à primeira GLO da década (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019). Com o êxito da Eco-92 e de suas operações de segurança, deu-se maior legitimidade à utilização dos oficiais das Forças Armadas em outras esferas. O processo de Impeachment e a renúncia de Fernando Collor culminaram na posse de Itamar Franco, vice-presidente que presidiu o governo de dezembro 1992 a janeiro de 1995. A baixa popularidade de Franco e a insatisfação das Forças Armadas com questões salariais e orçamentárias propiciaram uma maior atuação militar no campo político, em prol de assegurar que suas demandas fossem atendidas (HUNTER, 1994). Pode-se considerar, inclusive, que houve um retrocesso do controle civil conquistado durante a presidência de Collor, pelo fato de Itamar buscar não abordar assuntos castrenses e ter um considerável número de militares em seu governo, dirigindo ministérios civis, até mesmo a Polícia Federal, e empresas públicas (FUCCILLE, 2006).

Em novembro de 1994, os militares foram convocados a ocupar cinquenta favelas até fevereiro do próximo ano na chamada “Operação Rio”, ante à baixa popularidade das polícias e à ascensão do crime organizado na região (MENDONÇA, 2018). Fuccille (1999) destaca que a deflagração da operação deu-se durante período eleitoral, próxima ao segundo turno das eleições para governador do estado do Rio de Janeiro, buscando-se vantagens políticas. Para orientação da atuação das Forças Armadas, foi utilizado o documento “Operações Urbanas de Segurança em Favela - Ideias para Formulação Doutrinária”, que se refere diretamente às Instruções Provisórias 31-17, de setembro de 1969. A alusão a uma norma formulada sob a égide da Doutrina de Segurança Nacional, nos “anos de chumbo” de forte repressão, que visa

a combater movimentos subversivos urbanos, é flagrante da persistência da influência dos preceitos ditatoriais na atuação militar (FUCCILLE, 1999; FOLHA DE SÃO PAULO, 1994).

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, Santos (2004, p. 122) aponta para a constante menção do presidente à “possibilidade de as Forças Armadas complementarem as ações policiais na repressão a ilícitos, como o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro”. Fernandes (2007) alega ter havido uma abordagem presidencial disfarçada ou dissimulada da questão da lei e da ordem, enquanto que, ao mesmo tempo, houve um emprego sem precedentes das Forças Armadas, no qual “principalmente por intermédio do exército, tínhamos um relacionamento caracterizado pela constante participação da Instituição Militar em missões de ordem interna” (FUCCILLE, 2003, p. 8 *apud* FERNANDES, 2007). Outro fator a ter-se em mente é o papel central Casa Militar - que seria transformada em Gabinete de Segurança Institucional - na coordenação das atividades desempenhadas pelas Forças Armadas em âmbito interno, como o monitoramento de processos eleitorais (FERNANDES, 2007).

Pode-se depreender que, durante o governo Cardoso, houve empenho em prol da diminuição da insatisfação militar quanto ao novo cenário brasileiro e à indefinição da função das Forças Armadas. Tal esforço deu-se a partir de um plano de aprimoração das Forças Armadas, com maior delegação de recursos para pagamentos e modernização e criação do Ministério da Defesa, e pela preservação da organização militar em um cenário de forte contenção de gastos públicos. Além disso, mantiveram-se preocupações militares de tendência autoritária quanto a questões como proteção da Amazônia, salvaguarda da propriedade privada e provisão da segurança nacional. Por fim, incrementou-se a atuação interna dos militares na manutenção da ordem, com destaque ao combate a reivindicações de grupos como sindicatos e o Movimento dos Sem Terra (MST) (MARTINS FILHO; ZIRKER, 2000).

O governo Cardoso tornou rotineira a utilização dos militares em situações de conflito social, estabelecendo um novo padrão de inter relações, principalmente envolvendo o Exército; e fez relativamente pouco para minar esferas tradicionais de influência militar. Essa atitude do Executivo reforça a tendência do Exército de visualizar questões sociais como parte de suas preocupações estratégicas. Tendo-se em conta a crise da estrutura política e a apatia da legislatura, isso poderia se tornar uma característica permanente da política brasileira (MARTINS FILHO; ZIRKER,

2000, p. 163, Tradução nossa).

Esses fatores conjugaram-se com a expertise dos estrategistas das Forças Armadas, capazes de aproveitar tais oportunidades para saírem fortalecidos da crise política e institucional da década de 1990. Foram, desse modo, capazes de controlar e manejar sua influência política, adaptando e reformulando suas formas de influência ao novo contexto democrático (MARTINS FILHO; ZIRKER, 2000).

No segundo governo FHC, ocorreu a convocação dos militares para substituírem os policiais em greve nas regiões Norte e Nordeste. Também houve redirecionamento ao combate ao narcotráfico e ao crime organizado que, mesmo muitas vezes envolvidos com as redes transnacionais, costumam ser combatidos num enfoque policial (SANTOS, 2004). À época, vários órgãos civis tiveram comando militar, como a Polícia Rodoviária Federal, a Secretaria Nacional Antidrogas e o Conselho Nacional Antidrogas (ZAVERRUCHA, 2005). É importante ressaltar que a participação dos militares na batalha contra o crime organizado recebeu forte apoio do governo dos Estados Unidos, num quadro geral de redimensionamento da ação das forças de segurança no âmbito da Organização dos Estados Americanos (WEISS, 2011).

Em 1999, houve a criação do Ministério da Defesa (MD), órgão civil de controle dos militares que já existia na maioria dos países da região e do mundo. Surgiu para adequar “a instituição militar do país a parâmetros internacionais de profissionalismo e controle civil num contexto democrático” (D’ARAÚJO, 2010, p. 117). A medida não foi bem recebida pelos cinco ministérios militares⁸, que visavam manter seu prestígio e tradição. A opinião de muitos militares era de que Fernando Henrique Cardoso pretendia prejudicar as Forças Armadas e afastá-las da instância política decisória nacional. Representantes políticos da esquerda e da direita, ademais, viam a medida como uma imposição norte-americana, buscando transformar as Forças em grupos policiais ou de combate ao narcotráfico, em posição afastada dos centros de poder. Além do ministério, foram criados documentos destinados à definição das ameaças a serem enfrentadas e das necessidades da instituição militar: Política de Defesa Nacional (1996 e 2006) e Estratégia Nacional de Defesa (2008) (D’ARAÚJO, 2010).

O Ministério da Defesa, contudo, enfrenta uma série de entraves ao seu

⁸ Os ministérios militares eram: Exército, Marinha, Aeronáutica, Estado Maior das Forças Armadas e Casa Militar.

funcionamento, a maioria deles decorrentes da insistência das Forças Armadas em manter seu poder. A estrutura do órgão, pelo menos nos dez anos posteriores à sua criação, é majoritariamente militar, seus membros civis possuindo reduzida margem de manobra (D'ARAUJO, 2010). Jorge Zaverucha (2005) menciona que a criação do ministério foi dirigida por militares e que o ministro da Defesa dificilmente tem poder de decidir em nome das Forças - tanto que os representantes dos Comandos militares se fazem presentes nas reuniões do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Também levanta o argumento de que a criação do ministério não seria relacionada a uma finalidade de controle e modernização, e sim de cunho estratégico, de melhora da imagem internacional do país⁹ (ZAVERUCHA, 2005).

A Casa Militar, por sua vez, através da Medida Provisória Nº 1911-10 (BRASIL, 1999), tornou-se Gabinete de Segurança Institucional (GSI), órgão da Presidência da República junto com a Casa Civil e a Secretaria-Geral. Ao Gabinete cabe auxiliar o presidente em questões militares, garantir a segurança do chefe de Estado e de outros cargos importantes, coletar e analisar dados de inteligência e prevenir e gerenciar crises “em caso de grave e iminente ameaça à instabilidade institucional” (BRASIL, 1999, art. 6º). Fernandes (2007) considera que essa mudança representou um avanço na questão civil-militar, ao passo que aproxima as decisões do órgão à figura presidencial e à lealdade aos dispositivos institucionais. Deve igualmente sistematizar atividades contra produção tráfico e utilização de drogas ilícitas. Em janeiro de 2000, o GSI tornou-se também responsável pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Como o GSI deve ser necessariamente comandado por um oficial-general da ativa, Nóbrega Júnior (2010) ressalta que as Forças Armadas têm acesso à totalidade da inteligência relativa à segurança pública, pois, além de controlar e subordinar a inteligência civil e estratégica da ABIN, elas contam com o repasse de informações das Secretarias de Segurança Pública estaduais.

Em 2001, ainda no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi emitido o Decreto Nº3.897, o qual apresenta uma série de provisões que aprofundam a relação entre o exercício do poder militar e o plano interno (FERNANDES, 2007). O artigo 3º autoriza, nos casos de esgotamento dos instrumentos - indisponíveis, inexistentes ou insuficientes - das demais forças, uma ação de policiamento ostensivo de natureza preventiva ou repressiva

⁹ Dentre tais objetivos estariam postular sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, para a qual era necessário adequar suas instituições democráticas com a criação do Ministério da Defesa (ZAVERUCHA, 2005).

atribuídas às Polícias Militares. Se disponível, a Polícia Militar, com anuência do governador de seu respectivo estado, segundo o artigo 4º, atuará a partir do controle operacional do comando militar. O artigo 5º, apesar de limitar a utilização das Forças Armadas a uma área previamente definida e à menor duração possível, propicia a expansão das ocasiões em que sua participação pode ocorrer no meio doméstico. Isso se dá ao estender a possível solicitação de sua atuação a períodos em que possa haver a perturbação da ordem, vide eventos oficiais ou públicos com a presença do Chefe de Estado - ou de Governo - estrangeiro e realização de pleitos eleitorais. Desse modo, abre espaço para uma maior presença militar nas ruas que iria se materializar na realização de grandes eventos em território brasileiro (HARIG, 2018).

Desde o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), denotando a persistência das práticas das presidências anteriores, os militares foram convocados a atuar na segurança pública. Novamente na cidade do Rio de Janeiro, foi delegada a garantia da lei e da ordem a três mil homens do Exército, durante o Carnaval, em fevereiro e março de 2003. A solicitação partiu da governadora do estado, Rosinha Matheus, devido à grande violência na cidade e às ameaças às instituições democráticas que tal provocava (MISSIATO, 2012). Durante os governos Lula, de 2003 a 2010, persistiram as tentativas de efetivo controle civil do MD e da ABIN, ao mesmo tempo em que foi incentivada a performance dos militares no meio interno, como na aprovação da Lei Complementar Nº117 (BRASIL, 2004b), que alterou a LC Nº97/99 (D'ARAUJO, 2010). O dispositivo prevê atuação das Forças Armadas no apoio aos corpos estaduais, bem como na prevenção e repressão de delitos nas faixas de fronteira e ações de cunho ambiental, executando patrulhamentos, revistas e prisões em flagrante delito (BRASIL, 2004b). Além disso, enuncia que “os militares envolvidos nessas ações podem ter autorização temporária para uso de arma fora do horário de expediente” (D'ARAUJO, 2010, p. 253).

Em 2004, buscando-se uma força alternativa para auxiliar nas questões internas, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, dentro do Programa de Cooperação Federativa, através do Decreto Nº 5.289. Pode-se dizer que sua criação foi inconstitucional, visto que a lei brasileira proíbe a formação de órgãos administrativos sem terem passado pela deliberação do poder Legislativo (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019). Seu contingente corresponde a servidores do Ministério da Justiça com treinamento para atuação conjunta, além de membros das polícias federais e dos órgãos de segurança estaduais que adotaram o

programa. As Forças Armadas podem fornecer auxílio à FNSP por determinação do Presidente da República, bem como a FNSP pode dispor de seus recursos materiais em prol do emprego de GLO (BRASIL, 2004c). No mesmo ano, foi postado o Decreto Nº5.144, mais conhecido como Lei do Abate, o qual autoriza à Aeronáutica a derrubada de aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de entorpecentes que adentrarem no território nacional (CHILLIER; FREEMAN, 2005; BRASIL, 2004a).

Em 2006, por sua vez, foi criado o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, em Campinas, no estado de São Paulo, parte do 28º Batalhão de Infantaria Leve. Sua constituição relaciona-se à necessidade de preparo específico das Forças Armadas para as GLO, além de evidenciar a preocupação do Exército com os moldes e com a doutrina desse tipo de operação. No Centro são ministrados estágios, que capacitam cerca de mil militares anualmente, dentre oficiais e praças, em prol de uniformizar a doutrina e modernizar procedimentos, táticas e técnicas (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019). A partir da análise dos governos Lula da Silva, pode-se constatar que mesmo com os investimentos em segurança pública tendo dobrado de 2003 a 2009, não houve melhora em seus indicadores (4º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública *apud* AGÊNCIA BRASIL, 2010). Também a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, buscando uma abordagem relacionada ao policiamento comunitário e a aproximação dos policiais à sociedade, não teve resultados efetivos no período (AGÊNCIA BRASIL, 2010).

Quanto ao segundo governo Lula e ao primeiro governo de Dilma, Sampó e Troncoso (2015) analisam discursos presidenciais e documentos do exército brasileiro, os quais denotam que a crescente violência e criminalidade no país, aliada à incapacidade do Estado para combatê-la, tornaram missão das Forças Armadas assegurar a estabilidade pública e social. Também consideram que a mínima probabilidade de conflitos externos contribui para essa conduta, em vista da maior urgência dos problemas internos. Em 2010, foi promulgada a Lei Complementar Nº136 (BRASIL, 2010), que, ao se referir aos dispositivos da LC Nº97/99, propiciou que as forças estaduais respondessem ao oficial-general indicado pelo presidente, e não ao governador, durante as GLO. Esse novo espaço à interferência militar no meio interno poderia se assemelhar ao período ditatorial entre 1964 e 1985, quando as Forças Armadas comandavam as polícias militares (RODRIGUES; BRANCOLI; KALIL, 2018).

Com a escalada do problema de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, foram criadas, em 2008, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)¹⁰, corpos especiais de polícia militar que buscaram se instalar nas comunidades como Santa Marta, Complexo do Alemão e da Maré¹¹ para um controle mais duradouro das atividades criminosas. A operação contou com o apoio logístico do Ministério da Defesa e da Marinha. Sua criação baseou-se na atuação das Forças Armadas brasileiras na Minustah (Missão de Paz da Organização das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), para a pacificação da situação política, econômica e social do país centroamericano. A similaridade da situação brasileira com a haitiana configurar-se-ia no combate a organizações criminosas atuantes em comunidades carentes (MENDES, 2012). As UPPs propiciaram tanto um agravamento da militarização das forças de policiamento como uma visão positiva para a sociedade que, contudo, foi pouco duradoura e resultou no abandono do projeto. As atividades de policiamento ostensivo não foram acompanhadas por medidas suficientes de apoio à comunidade e a seu desenvolvimento, isto é, medidas de cunho social que seriam essenciais a um processo de pacificação. Em 2018, o orçamento das unidades passou dos R\$5,4 milhões no ano anterior para somente R\$10 mil destinados às 38 UPPs existentes, valor que praticamente decreta o fim dessas operações (OUCHANA, 2017).

Em consonância com a maior atenção ao combate da violência no estado do Rio de Janeiro, foi criada pelo Ministério da Defesa, em 2010, uma GLO especial, a Força de Pacificação (FPaz), como resposta à solicitação do governador carioca Sérgio Cabral para auxílio às UPPs nos Complexos da Penha e do Alemão. Os militares em cooperação com as forças de polícia, puderam fazer patrulhamentos, revistas e prisões em flagrante, mas as atividades de busca e apreensão em domicílio, todavia, continuaram sob encargo das forças estaduais (MENDES, 2012; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010). A FPaz, com suas operações Arcanjo, teve duração de um ano e sete meses - novembro de 2010 a junho de 2012, tendo suas ações baseadas no trabalho de oficiais brasileiros em Missões de Paz como a MINUSTAH. Ocorria um rodízio de tropas, os primeiros oitocentos oficiais que trabalharam

¹⁰ A UPPs visam a normalizar a situação de comunidades com altos índices de violência, a partir de um policiamento preventivo que forme uma parceria entre os agentes e a população. A iniciativa partiu do governo do estado do Rio de Janeiro, numa abordagem que se assemelha ao policiamento comunitário (BBC BRASIL, 2010).

¹¹ Enquanto na Maré e em Santa Marta houve uma ocupação pacífica, a operação no Complexo do Alemão iniciou-se com o auxílio das Forças Armadas e a fuga de traficantes alvejados por helicópteros, num grande espetáculo midiático. Em ambos os casos, as UPPs não tiveram resultados efetivos no combate à violência, contribuindo para sua expansão (MAXX, 2015).

na operação, inclusive, haviam participado da MINUSTAH (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2012). A aproximação da atuação das Forças Armadas na reconstrução de zonas instáveis no exterior à garantia da lei e da ordem no cenário doméstico denota uma mudança no perfil dos militares brasileiros. As missões de paz normalmente se dão em países com instituições severamente debilitadas, que passaram por guerras, grandes desastres e conflitos políticos. Mesmo que as operações nos estados sejam de curta ou média duração, elas ocorrem numa frequência cada vez maior, mostrando a adoção de uma padrão relativo às forças militares (HARIG, 2018; RODRIGUES, 2015). É essencial ter-se em conta a participação brasileira na MINUSTAH para compreender o maior prestígio das Forças Armadas, bem como sua busca por renovado protagonismo no meio interno. Nessa operação, foi possível ganhar experiência no combate à violência urbana, e “o papel militar no Haiti se tornou uma estratégia de legitimação para a extensão do escopo e da duração das GLO” (HARIG, 2018, p. 7, Tradução nossa).

Não obstante, empreendeu-se esforços para formular uma política de defesa de longo prazo que abrangesse grande parte dos aspectos concernentes ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas. Propiciando uma maior adequação às estruturas de defesa das demais democracias mundiais, em 2012, publicou-se o Livro Branco de Defesa e as reformulações da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa (SANTOS; DUARTE, 2014). O governo Dilma Rousseff, em maio do mesmo ano, instaurou a Comissão Nacional da Verdade, através da Lei Nº 12.528. Sua criação deu-se em prol de concretizar o direito à memória e à verdade históricas e propiciar a reconciliação nacional ante a graves violações de direitos humanos cometidas entre 1964 e 1988, relacionando-se à vontade política da presidenta, a própria tendo sido vítima da repressão do regime militar. O mandato da Comissão é, no entanto, limitado pela Lei de Anistia de 1979, bem como não tem a capacidade de processar os responsáveis pelos crimes (GONZÁLEZ, 2014). A dificuldade em estabelecer tal mecanismo de busca de respostas quanto aos abusos de direitos humanos na Ditadura Militar denota uma conjugação de falta de interesse político dos governos civis e notável capacidade dos militares de silenciar a discussão pública e aberta sobre assuntos castrenses, principalmente aqueles que prejudicam a imagem da organização (D'ARAÚJO, 2012).

Entre 2012 e 2016, o Brasil recebeu uma série de grandes eventos: Conferência Rio+20 (2012), Copa das Confederações (2013) e Copa do Mundo FIFA (2014), Olimpíadas

(2016) e visita do Papa Francisco ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude (2012). Nas Olimpíadas do Rio de 2016, os contingentes militares foram utilizados para fornecer uma sensação de segurança, seja aos moradores da região, seja aos milhares de estrangeiros que chegavam ao estado para prestigiar o evento (OLIVEIRA, 2017). Na prática, essas operações podem diminuir a criminalidade, mas por um curto período; com a retirada dos militares, retorna-se à situação inicial de negligência das autoridades e de existência de um poder paralelo (HARIG, 2018).

Em 2015, o governo Dilma Rousseff extinguiu o GSI em meio a reformas pela diminuição do número de ministérios, a ABIN passando a ser vinculada à Secretaria de Governo da Presidência. O órgão foi reativado, contudo, em 2017, na administração de Michel Temer (FRANCO; ODILLA, 2018). Em 2016, foi aprovada a Lei N°13.260, mais conhecida como Lei Antiterrorismo, refere-se a atos provocadores de terror social ou generalizado, por motivos de “xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião [...] expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública” (BRASIL, 2016). Sua promulgação relaciona-se à pressão internacional pela tipificação do termo terrorismo, bem como aos clamores do Comitê Olímpico Internacional pelo reforço da segurança para as Olimpíadas do Rio de Janeiro, que ocorreriam no mesmo ano. A rápida tramitação da lei contradisse a recorrente negligência do Legislativo brasileiro quanto ao tema do terrorismo, o qual nunca votou projetos sobre o tema que chegaram ao Congresso há mais de quinze anos. Críticos à medida alegam já haver provisões no Código Penal brasileiro sobre os crimes abordados, o que denotaria o caráter punitivo e criminalizador de movimentos sociais da nova legislação (BENITES, 2016).

Em 2017, houve destaque à atuação dos militares no auxílio aos estados que passaram por crises de segurança, como Espírito Santo e Rio Grande do Norte. No Espírito Santo, entraram em ação por trinta dias, devido à paralisação dos policiais militares. Em um mês, foram gastos cerca de 38 milhões de reais do governo federal, ao passo que os protestos dos PMs eram justamente pela ampliação dos salários e dos direitos trabalhistas de sua classe (ARPINI; ALBUQUERQUE, 2017). Outro campo de atuação foi nas varreduras em presídios estaduais, foram 22 operações distribuídas em 7 estados, em prol da apreensão de armas, aparelhos eletrônicos e narcóticos, entre outros objetos (VALENTE, 2017).

No final de 2017, não obstante, já no governo de Michel Temer, foi aprovada uma medida que concede uma espécie de proteção aos militares: a lei nº 13.491, de 13 de outubro

de 2017, que transfere o julgamento de homicídios cometidos por militares em operações de segurança pública para a jurisdição do Tribunal de Justiça Militar, se relativas ao cumprimento de atribuições firmadas pelo Presidente da República ou pelo MD, se envolver a segurança da instituição ou da missão militar ou se corresponder a GLO, operação de paz ou atividade subsidiária (BRASIL, 2017). Além disso, também são abrangidos “crimes como os de abuso de autoridade, tortura, associação para o tráfico, organização criminosa, etc.” (CAMARGO; BORDIN; SOUZA, 2018, p. 7). Inicialmente foi proposta como lei temporária para o período das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, porém houve veto presidencial de Michel Temer relativamente ao caráter transitório da lei. Além de expandir as competências da Jurisdição Militar, facilita a omissão ou a obstrução do julgamento de possíveis delitos cometidos pelos militares (GONÇALVES RIBEIRO; 2018; HARIG, 2018). Críticos à medida alegam que a nova legislação impede um julgamento justo e imparcial, visto que os membros das Forças Armadas serão julgados por seus pares, não pela sociedade (SOARES, 2018).

Em 16 de fevereiro de 2018, em consonância com a crescente presença dos militares na segurança pública, foi decretada pelo presidente Michel Temer, uma intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, que evocou o artigo 34 da Constituição Federal de 1988¹² (BRASIL, 1988). Foi nomeado como interventor o General do Exército Walter Braga Netto, tornando-se comandante máximo da segurança pública no estado e subordinado direto da Presidência da República (BRASIL, 2018a). Dessa forma, passou a deter o controle operacional de “polícia civil e militar (e demais órgãos da Secretaria de Estado de Segurança), sistema prisional do Estado (Secretaria de Administração Penitenciária) e do Corpo de Bombeiros Militar” (RODRIGUES; ARMSTRONG, 2019, p. 8). Segundo Sonia Alda e Javier Martín (2018), desde o fim da Ditadura Militar não ocorria uma extensão tão massiva das competências militares, alçando a militarização a um novo nível. Quanto à vigência da intervenção, é preciso ressaltar as múltiplas denúncias de violações de direitos humanos como detenção infundada, tortura, tratamento violento e, inclusive, assassinato de civis envolvidos ou não com a criminalidade (RODRIGUES; ARMSTRONG, 2019). Segundo dados do Gabinete da Intervenção Federal, criado pelo governo federal para informar a população sobre a

¹² O artigo 34 do capítulo 6 da CF/1988 regulamenta as situações excepcionais nas quais a União pode intervir nos entes federados (estados, municípios e regiões metropolitanas, por exemplo), como em caso de grave comprometimento da ordem pública, ameaça à integridade do território, necessidade de reorganização de finanças ou enfrentamento de uma intervenção estrangeira. É a primeira vez que tal artigo é acionado desde a redemocratização do país (CARTA CAPITAL, 2018).

intervenção, teriam morrido em situação de confronto quarenta e seis civis e quatro militares até a primeira quinzena de novembro de 2018 (GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL, 2018).

Cerca de um mês após o início da intervenção, houve a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, por meio de medida provisória, com o objetivo de coordenar e promover a integração da segurança pública. Raul Jungmann se retirou do cargo de Ministro da Defesa para assumir o novo ministério, no qual assumiu as funções de responsável pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal, pela Força Nacional e pelo Departamento Penitenciário Nacional. A transferência de Jungmann foi pautada no seu trabalho relacionado à atuação das Forças Armadas na segurança pública. Seu substituto foi o general da reserva Joaquim Silva e Luna, configurando-se como o primeiro militar a assumir a pasta da Defesa brasileira. Apesar de já trabalhar há 4 anos em cargos do MD, o fato de um militar assumir o cargo de ministro é marcante no ordenamento brasileiro, visto que a liderança civil no Ministério da Defesa é central à consolidação da democracia e do controle civil (MAZUI E PALMA, 2018; HARIG, 2018).

Em 8 de dezembro de 2018, o governo aprofundou a utilização de um modelo autoritário para lidar com a segurança pública, com o Decreto Nº 9.602, relativo à Intervenção Federal em Roraima. Como resposta aos problemas na segurança e no sistema penitenciário, nomeou um interventor para o cargo de governador de Roraima até 31 de dezembro de 2018. Esse interventor é o próprio governador eleito, a tomar posse em janeiro de 2019, e tem a prerrogativa de convocar órgãos civis e militares para restaurar a ordem na região (BRASIL, 2018b). A medida evidencia o sucateamento das forças de policiamento civil e militar e do sistema carcerário, com salários atrasados e violações aos direitos tanto dos policiais como dos presos (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Ambos os decretos de intervenção de 2018 se embasam no grave comprometimento da ordem pública, mesmo os interventores tendo atribuições diferentes. Tais ocorrências trazem à tona a preocupação quanto à capacidade de controle democrático no país, bem como significam um contínuo recurso a práticas emergenciais, normalmente associado a regimes autoritários.

Pode-se fazer um paralelo do governo de Michel Temer com as administrações de José Sarney e Itamar Franco, vice-presidentes que assumiram a chefia do governo. A legitimidade reduzida desses governantes, bem como o baixo apoio popular, tendem a dificultar a governabilidade, tornando atrativa uma aproximação com as Forças Armadas. É

importante ressaltar que Temer foi o presidente mais impopular do período democrático atual, chegando a 82% de rejeição em junho de 2018. O respaldo no poder militar pode ser denotado na nomeação de oficiais para GSI, MD, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Fundação Nacional do Índio e na pioneira convocação de intervenções federais. Além disso, foi decretada uma GLO em todo o território nacional para debelar a greve dos caminhoneiros ocorrida em 2018 (FRANCO; ODILLA, 2018; FOLHA, 2018). Em depoimento à BBC, João Martins Filho pondera que o governo Temer concedeu papel de destaque aos militares, propiciando margem para crescentes manifestações em relação à política que, mesmo durante o Impeachment de Rousseff, haviam sido comedidas (FRANCO; ODILLA, 2018).

4.2 ANÁLISE DE DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA E DO EXÉRCITO

A documentação emitida pelos órgãos brasileiros pode, também, dar indícios da normalização da participação militar na segurança pública. Dá-se destaque aos documentos do Ministério da Defesa, órgão civil que tem o papel de dirigir as Forças Armadas - Aeronáutica, Marinha e Exército, e do Exército, como entidade protagonista no meio interno, seja na interação com a sociedade civil, seja nas GLO e na Intervenção Federal. Analisar-se-á a Política de Defesa Nacional (1996, 2005, 2012), a Estratégia Nacional de Defesa (2008, 2012), o Livro Branco de Defesa (2012), o Manual de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (2013, 2014), o Manual de Campanha de Operações de Pacificação do Exército Brasileiro (2015) e o Cenário de Defesa 2020 – 2039/Sumário Executivo (2017). Percebe-se uma maior produção de documentos reguladores a partir de 2012, com o lançamento do Livro Branco de Defesa e as reformulações de Política e Estratégia Nacional de Defesa.

Apesar da Política de Defesa Nacional (1996) ter sido criada anteriormente à implementação do Ministério da Defesa, justifica-se sua utilização em vista de ter sido desenvolvida em prol da adequação dos mecanismos de atuação das Forças Armadas aos parâmetros internacionais de atuação militar após o fim da Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Surgiu, portanto, com o intuito de propiciar a gênese do Ministério de Defesa brasileiro (KENKEL, 2006). Dentre os sete objetivos enunciados pelo documento, somente o de garantia do Estado de direito e das instituições democráticas pode ser relacionado mais diretamente à participação em operações internas. Quanto às diretrizes, menciona-se a atuação em atividades subsidiárias, como integração do território nacional e desenvolvimento socioeconômico, bem como proteção e vigilância da Amazônia. Além disso, aborda a

necessidade de atuação na proteção das faixas de fronteira. Não há, contudo, referência a assuntos diretamente relacionados à segurança pública (BRASIL, 1996). Para Fuccille (1999, p. 128), apesar da superficialidade do documento, a elaboração da PND é muito importante para as relações civil militares do país, visto que, pela primeira vez, “fixou diretrizes claras e públicas para a instituição militar, procurando evidenciar com isso a subordinação dos militares ao poder civil”. Além disso, tornou públicas as bases para a criação do Ministério da Defesa (FUCCILLE, 1999).

A primeira atualização da Política de Defesa Nacional, aprovada pelo decreto presidencial Nº 5484, de 30 de junho de 2005, refere-se às mudanças na agenda internacional Pós-11 de Setembro e cria o conceito de entorno estratégico (SVARTMAN, 2012). Além disso, preenche uma lacuna conceitual ao definir defesa e segurança:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é 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, artigo 1.4).

Com isso, foi capaz de tornar-se mais articulada e precisa quanto às questões de Defesa. Não suscitou debate, contudo, quanto ao tema de atuação militar no meio interno, alegando que às GLO concerne legislação específica.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 pelo Decreto Nº 6703, é um documento criado para otimizar a integração entre Aeronáutica, Marinha e Exército, bem como para propiciar a execução do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Foca-se em três eixos, que correspondem a organização das Forças Armadas para a aprimoração do desempenho de suas missões constitucionais, reorganização da base industrial de defesa propriamente nacional e composição dos efetivos das Forças Armadas, visando à manutenção do Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008). A END foi publicada durante o mandato de Nelson Jobim, considerado o primeiro ministro da Defesa a exercer verdadeira liderança do Ministério da Defesa relativamente às Forças Armadas, permanecendo quatro anos na pasta. Trabalhou em conjunto com Mangabeira Unger, ministro da Secretaria de

Assuntos Estratégicos, sendo capaz de angariar recursos para a modernização e a melhoria salarial na corporação (MISSIATO, 2012). O documento previu a criação de um Estado Maior-Conjunto, o qual concederia ao MD os comandos de Exército, Marinha e Aeronáutica, e definiu a maneira de atuação das Forças em uma série de aspectos, bem como as diretrizes para tal (COSSUL, 2019).

Dentre as mais de vinte diretrizes da END, a décima sétima se refere ao cumprimento das GLO segundo o disposto na Constituição, ressaltando-se que (BRASIL, 2008, diretriz 17):

O País cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia. Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três Poderes o requer, faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que dêem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes.

Parece, portanto, haver consciência quanto aos riscos atrelados à execução das operações de lei e ordem, chamando-se atenção aos parâmetros legais e à capacitação que devem permeá-las, preocupação que também é demonstrada na seção de ações estratégicas. Além disso, menciona-se que deve ser considerada em meio às hipóteses de emprego das Forças Armadas a atuação nas GLO e em operações de apoio à Justiça Eleitoral (BRASIL, 2008).

Não obstante, a END estabeleceu as bases para a LC Nº 136/2010 que, além de modificar parâmetros das GLO, criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e firmou o compromisso de reformulação quadrienal dos documentos de Defesa, condicionando a sua aprovação ao Congresso Nacional (COSSUL, 2019). Em consonância, em 2012, juntamente com o lançamento do Livro Branco de Defesa, foram reformulados PDN - que passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND) - e END (BRASIL, 2012a), os quais se configuram como vigentes no site do Ministério da Defesa ainda em 2018, fechamento temporal do presente trabalho. Não apresentam, todavia, novas especificações sobre o campo da segurança pública ou sobre as GLO.

O Livro Branco, de 2012, pode ser considerado um marco na busca por uma maior institucionalização do Ministério da Defesa, visto que normatiza e centraliza a Defesa Nacional no longo prazo em um só documento. Ademais, foi elaborado visando à transparência, em um processo aberto ao monitoramento e à colaboração da sociedade civil

(COSSUL, 2019). Em seu Capítulo 3, “A Defesa e o Instrumento Militar”, ao mencionar-se as GLO, dá-se destaque ao caráter subsidiário da atuação das Forças Armadas nessas operações. Ressalta-se também as diferenças em termos de princípios e doutrina da atuação em âmbito interno, que tornam necessária a existência de um centro de treinamento específico, como o de Campinas, inaugurado em 2006. São utilizadas como exemplos as Forças de Pacificação, nos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro, e a Operação Ágata, nas faixas de fronteira das regiões Sul e Norte do país. No Capítulo 4, “Defesa e Sociedade”, menciona-se um programa de treinamento em questões de direitos humanos para os participantes de GLO e Missões de Paz, que viria a ser o curso de Ética Profissional Militar, a entrar em vigor em 2013 (BRASIL, 2012b).

O Manual de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, de 19 de dezembro de 2013, aprovado pela Portaria Normativa Nº 3461 do MD, visa a orientar os procedimentos e a doutrina militar das GLO, tendo como base a Constituição Federal e as legislações correlatas, sua forma de emprego sendo regulamentada pelo Decreto Nº 3.897/2001. É interessante a definição de Forças Oponentes, na qual, após reconhecer-se não haver um inimigo a ser combatido em operações no âmbito interno, lista-se uma série de atores: movimentos ou organizações; grupos criminosos ou armados; infiltrados em alguma organização que instiguem ações radicais e violentas; e aqueles que usam da violência para impor a sua vontade (BRASIL, 2013, p. 29). O foco difuso da definição dos oponentes torna-se perigoso ao passo que expande o leque de atores que podem ser considerados em seu espectro, dando espaço a possíveis arbitrariedades (MENDONÇA, 2018). Ao delinear as responsabilidades das Forças Armadas, chama atenção a disposição relativa ao Exército, na qual pressupõe-se “o acompanhamento permanente e contínuo das situações com potencial para gerar crises” (BRASIL, 2013, p. 35 *apud* MENDONÇA, 2018), denotando uma preocupação ininterrupta desse grupo com a ordem interna, de atribuição das polícias (MENDONÇA, 2018).

A 2ª Edição do Manual, de 31 de janeiro de 2014, postado pela Portaria Normativa Nº 186 do MD, substitui o documento anterior, que ficou somente cerca de dois meses em vigor. Foram omitidas algumas das orientações possivelmente problemáticas do documento de 2013 (SOARES, 2018), como a seção 4.3, sobre Forças Oponentes. Julgou-se fortuito, portanto, analisar com maior detalhamento a versão atualizada, veiculada no site do Ministério da Defesa. São definidos conceitos úteis às operações, dentre eles o de Agentes de Perturbação da Ordem Pública e de Ameaças, as quais se configuram como “atos ou tentativas

potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou ameaçar a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2014, p. 15). As GLO configuram-se, de acordo com o documento, como situações de não-guerra, na qual é limitado o uso da força e não ocorrem combates de feitiço bélico. Faz-se sua distinção, contudo, quanto a ações na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas, que, embora assemelhadas às GLO, são outro tipo de atribuição subsidiária - bem como a atuação das Forças Armadas na Polícia Judiciária Militar e na segurança presidencial. Essas ações, todavia, podem utilizar-se do Manual das GLO em seu planejamento, preparo e emprego (BRASIL, 2014).

Em relação ao aspecto burocrático das operações, após solicitação de poderes constitucionais ou do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados, a presidência da República, após decisão afirmativa, emite um Comunicado ao Ministério da Defesa com informações como missão e órgãos envolvidos. O Ministério, com auxílio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), elaborará Diretriz para a formação de Comandos Operacionais a partir de objetivos, diretrizes e relações de comando. Em seguida, o EMCFA apresenta orientações relativas a normas de conduta, regras de engajamento, ações, comando e controle, inteligência, logística e disponibilidade de recursos. Por fim, é elaborado um Planejamento Operacional, adaptando o Processo de Planejamento Conjunto da organização militar para uma situação de não-guerra. Os Comandos Operacionais enviam seu estudos ao Centro de Comando de Operações (CCOp), organização similar a um Estado-Maior, que busca planejar e executar as atividades, bem como harmonizar as diferenças doutrinárias entre os órgãos militares e não-militares participantes das operações. Depreende-se que o “CCOp constitui-se na estrutura que materializa e apoia o Comando Operacional, onde funcionam as representações dos órgãos envolvidos no planejamento, coordenação, assessoria e acompanhamento das ações” (BRASIL, 2014, p. 22).

É vista como essencial a comunicação entre os órgãos, com destaque ao intercâmbio de informações do Ministério da Defesa com o Gabinete de Segurança Institucional e o Ministério da Justiça, o Ministério Público e o Ministério das Relações Exteriores. Além disso, as operações pressupõem uma série de princípios, que devem ser seguidos para o sucesso das ações, bem como para uma percepção positiva das atividades das Forças Armadas. Salienta-se a razoabilidade, marcada pela moderação; a proporcionalidade; a prioridade do emprego de forças não-militares; a baixa interferência no dia a dia das populações afetadas; a busca de soluções pacíficas, usando-se da dissuasão; e a negociação.

Tais parâmetros devem ser respeitados tanto nas ações preventivas - como preparo, inteligência e comunicação social - quanto nas repressivas - relativas a ameaças concretas (BRASIL, 2014).

O Manual de Campanha das Operações de Pacificação, a partir da Portaria Nº 005 do Estado-Maior do Exército, de 9 de janeiro de 2015, almeja estabelecer doutrina e disposições de planejamento, preparação, execução e avaliação de operações de pacificação dentro e fora do Brasil. A análise do documento se centrará nas provisões relativas à atuação militar no território brasileiro. Na primeira das considerações iniciais, faz-se menção à atuação do Exército, desde o Império, na conciliação e na manutenção de ordem pública e paz social (BRASIL, 2015), denotando a importância relegada ao aspecto nacional no documento. Configurando-se como uma operação de amplo espectro, com tempo e local definidos, as Operações de Pacificação (Op Pac) abrangem ações “Ofensivas, Defensivas, de Pacificação e Apoio a Órgãos Governamentais [...] prevenindo ameaças, gerenciando crises e solucionando conflitos armados, em situações de Guerra e de Não Guerra” (BRASIL, p. 12). A Pacificação, mais especificamente, compreende a defesa do interesse nacional, suas ações coercitivas buscando a salvaguarda da ordem e da harmonia social em meio a instabilidade institucional, ruptura da lei e da ordem, grandes calamidades a partir da natureza ou da ação humana, enquanto as coercitivas visam a promoção da paz (BRASIL, 2015). Percebe-se, portanto, que sua justificação tem definição ampla, dando margem à trivialização desse tipo de operação emergencial.

Diferentemente das GLO e das operações de apoio a entidades governamentais, a realização das Op Pac depende, em nível nacional, do estabelecimento de um Estado de Exceção¹³ - de Defesa ou de Sítio, os quais suspendem parte de garantias e direitos constitucionais em resposta a grave e iminente instabilidade institucional ou perturbação da defesa do Estado, e pressupõem o estabelecimento de Decreto Presidencial. Sua instauração se dá em situações nas quais as capacidades de “instrumentos do Poder Nacional, órgãos governamentais e agências civis, forem inexistentes, insuficientes ou ineficazes para

¹³ O Estado de Exceção necessário às Operações de Pacificação é “caracterizado por um período em que parcelas da ordem jurídica – sobretudo aquelas reservadas à proteção das garantias fundamentais – são suspensas por medidas advindas do Estado, para o atendimento de necessidades urgentes e específicas. É uma situação temporária de restrição de direitos e concentração de poderes que, durante sua vigência, permite presteza no processo decisório e nas medidas essenciais a serem tomadas em situações emergenciais.” (BRASIL, 2015, p. 4). Enquanto o Estado de Defesa é menos drástico, pressupondo somente Decreto Presidencial, o de Sítio exige, também, a aprovação por parte do Congresso Nacional (BRASIL, 2015).

neutralizar essas crises ou conflitos ou, ainda, quando causam grave comoção de repercussão nacional” (BRASIL, 2015, p. 95).

As Op Pac são marcadas por três fases, quais sejam: (i) intervenção, ação militar combinada e conquista da área em prol de condições mínimas de segurança; (ii) estabilização, segurança e no apoio ao esforço coordenado de pacificação, a fase mais extensa e na qual aumenta o envolvimento de agências civis; e (iii) normalização, pela sustentabilidade da região, englobando segurança, restabelecimento da lei, bem-estar social e econômico e governança e participação. Tais fases visam a estabelecer um ambiente seguro e estável, prover desenvolvimento econômico e infraestrutura, restaurar serviços essenciais e a lei e propiciar governança e participação. Não obstante, é primordial manter-se um relacionamento de confiança e respeito em relação à população, tendo em conta os padrões sociais que a concernem, para haver um melhor funcionamento da operação e uma visão positiva perante a opinião pública. Dentre os princípios jurídicos que regulam as Op Pac, destaca-se a imparcialidade, relacionada à necessidade de neutralização de ameaças, movimentos, forças oponentes e potenciais adversários, e não ao combate de inimigos declarados (BRASIL, 2015). Quanto aos prazos que concernem à operação, regulamenta-se que ocorrem:

e) por prazo determinado de no máximo trinta dias, prorrogáveis, uma única vez, por mais trinta dias, no caso de Estado de Defesa; f) por prazo determinado de no máximo trinta dias, prorrogáveis, por mais de uma vez, se necessário, no caso de Estado de Sítio – quando os fatos que lhe deram origem causarem comoção grave de repercussão nacional ou demonstrar-se ineficaz o Estado de Defesa; g) por prazo indeterminado, em Estado de Sítio – no caso de Estado de Guerra ou de resposta à agressão armada (não ocorrência no contexto das Op Pac) (BRASIL, 2015, p. 100).

Em sua análise do Manual, Mendonça (2018) chama atenção ao enfoque dado à interação entre militares e civis, visto que a segurança estatal depende dessa relação. Além dessas instâncias, a integração e sincronização entre Forças Armadas e demais órgãos públicos é compreendida como primordial (MENDONÇA, 2018).

O Cenário de Defesa 2020-2039 - Sumário Executivo, de 2017, não é um documento propriamente dito, mas sim uma publicação do MD para guiar o planejamento estratégico do órgão, bem como auxiliar na elaboração de documentos como PND e END - e, por esse motivo, está incorporado à presente seção. Sua elaboração visa a identificar fatores estruturais

e conjunturais que podem influir nas atribuições constitucionais e legais do MD e das Forças Armadas (BRASIL, 2017). Dentre os vários conceitos apresentados, destaca-se, por ser relativo ao meio interno, o de segurança nacional, considerada como fator que possibilita a “preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2017, p. 8).

A análise do Sumário Executivo parte da identificação de Eventos Futuros ou Fatores Portadores de Futuro que possam impactar quatro âmbitos, quais sejam Mundial, Regional, Nacional e Ministério da Defesa, considerando-se seis dimensões específicas: Econômica, Social, Ambiental, Tecnológica, Política e Militar (BRASIL, 2017). Seria interessante ressaltar que, relativamente à dimensão social, todas os âmbitos possuem um tópico concernente ao problema mundial da segurança pública - dando-se destaque ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, percebendo-se a importância do tema tanto no debate acadêmico e militar quanto para as considerações do Ministério da Defesa brasileiro.

Para o presente estudo, cabe focar-se nas considerações para o meio Nacional e para o Ministério da Defesa. Considerando-se o âmbito interno, uma série de fatores é apontada como potencial desencadeadora de intervenção das Forças Armadas na segurança pública: pobreza e desigualdades como agravantes à situação da violência; insatisfação de bombeiros, policiais militares e civis - paralisações resultantes de demandas salariais e trabalhistas; incremento no crime transnacional; questões indígenas e proteção do meio ambiente em resposta a efeitos do desenvolvimento econômico e de mudanças climáticas - relacionadas a demandas internas e externas; e instabilidade político-institucional devido à insatisfação e protestos populares (BRASIL, 2017).

Na seção relativa ao MD, atenta-se à tendência a maiores demandas de desempenho de funções sociais e na segurança pública pelas Forças Armadas, o que seria possivelmente prejudicial ao seu papel na Defesa “caso provoque uma redução do treinamento para o emprego operacional, devido à insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros” (BRASIL, 2017, p. 43). Tal componente se relaciona ao congelamento de gastos previsto até 2037 pelo Novo Regime Fiscal, dessa forma perdurando a insuficiência orçamentária do Ministério desde a sua criação. Não obstante, a maior atuação interna dos militares pode melhorar a imagem da organização, ao mesmo tempo que, caso de longa duração, submeteria-as “ao risco de eventual envolvimento de militares em atividades criminosas ou

ações que comprometam a imagem institucional, o que poderia afetar os necessários programas de modernização” (BRASIL, 2017, p. 44).

A partir da análise dos documentos e da publicação, pode-se depreender uma relativa abstenção da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996; 2005; 2012) e da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008; 2012) em relação às disposições subsidiárias das Forças Armadas na segurança pública. O Livro Branco de Defesa (BRASIL, 2012b), apesar de definir e apresentar as disposições das GLO e exemplificá-las, não tem um enfoque específico na questão interna. A elaboração dos Manuais de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2013; 2014), por sua vez, denota a importância relegada à atuação nesse âmbito, possivelmente devido às habilidades especiais necessárias a tais operações e à elevada exposição dos militares ante a sociedade e a opinião pública. Em consonância, o Manual relativo às Operações de Pacificação (BRASIL, 2015), além de considerar o ambiente social e político, demonstra o aprendizado proveniente da participação brasileira em Missões de Paz das Nações Unidas. O importante enfoque concedido ao meio interno pode representar a identificação por parte do Exército de uma tendência de demanda governamental por sua atuação num Estado de Exceção. Por fim, o Cenário 2020-2039 (BRASIL, 2017) evidencia a preocupação do Ministério da Defesa em relação à questão da segurança pública e à necessidade de atuação no meio interno, a qual poderia sobrepor a sua atuação na Defesa. Dessa forma, pode-se apontar para uma contradição entre aquilo enunciado pela presidência e pelo Ministério da Defesa e as reais ações das Forças Armadas no ordenamento nacional, cada vez mais próximas ao policiamento (SAMPÓ; TRONCOSO, 2015).

Figura 1 - Cronologia da Institucionalização da Participação Militar na Segurança Pública

1983	Lei de Segurança Nacional (Lei Nº 7.170), mesmo formulada durante a Ditadura Militar, continua vigente em 2018, possuindo uma definição ampla e possibilitando a criminalização de causas sociais (ODILLA, 2018).
1988	Constituição Federal: Artigo 142, determina a manutenção da lei e da ordem e a garantia dos poderes constitucionais como funções subsidiárias das Forças Armadas; Artigo 144, regula que polícias militares e corpos de bombeiros são forças auxiliares e de reserva das Forças Armadas.
1990	Decreto Nº 99.699, cria o Comando de Operações Terrestres (COTER), órgão das Forças Armadas com ênfase na lei e na ordem e que se utiliza de informações dos serviços de inteligência das polícias (ZAVERRUCHA, 2005).
1991	Lei Complementar Nº 69, dispõe sobre o emprego das Forças Armadas e definindo atribuições subsidiárias.

1999	Lei Complementar Nº 97, revoga a LC Nº 69, adequando-se à criação do Ministério da Defesa.
2001	Decreto Nº 3897, regula disposições sobre as GLO, expandindo as condições para a sua ocorrência.
2004	Lei Complementar Nº 117, atribui novas atribuições subsidiárias à LC Nº 97.
2004	Lei do Abate (Decreto Nº 5.144), autoriza à Aeronáutica a derrubada de aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de entorpecentes que adentrarem no território nacional .
2006	Criação do Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, estabelecendo uma unidade de preparo específico para as GLO.
2010	Lei Complementar Nº136, ao se referir aos dispositivos da LC Nº97/99, propiciou que as forças estaduais respondessem ao oficial-general indicado pelo presidente, e não ao governador, durante as GLO (RODRIGUES; BRANCOLI; KALIL, 2018).
2010	Criação das Forças de Pacificação, tendo-se como base a atuação brasileira na MINUSTAH.
2013	Manual de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (1ª Edição), do Ministério da Defesa, que no ano seguinte ganharia uma nova edição com adaptações.
2015	Manual de Pacificação, promulgado pelo Exército, com ênfase no meio interno.
2016	Lei Antiterrorismo (Lei Nº 13.260), define terrorismo em prol de reforçar a segurança a partir das Olimpíadas de 2016.
2017	Lei Nº 13.491, transfere para o Tribunal Militar a jurisdição de homicídios de civis perpetrados por militares.
2018	Decreto Nº 9.288, estabelece Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro, que teria vigência de fevereiro a dezembro de 2018, representando a primeira vez na qual esse dispositivo é invocado desde a redemocratização.
2018	Criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública e o General da reserva Joaquim Silva e Luna torna-se o primeiro militar a assumir a pasta da Defesa no Brasil.
2018	Decreto Nº 9.602, determina Intervenção Federal, no mês de dezembro de 2018, no estado de Roraima.

4.3 POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA PARA O PAPEL POLÍTICO DOS MILITARES

A atuação dos militares na segurança pública pode ter uma série de efeitos relativos à dinâmica das relações civil-militares brasileiras. Dentre os principais fatores, destacam-se a possibilidade de desprofissionalização das Forças Armadas e de afastamento de sua função na Defesa, de incremento da proteção legal dos militares e de maiores manifestações da

corporação, inclusive em relação a assuntos civis. Além de apresentar-se críticas pertinentes ao modelo de emprego interno das Forças Armadas, busca-se verificar as potenciais mudanças no papel dos militares sob duas lentes. Uma delas refere-se à tentativa de caracterização de um novo papel dos militares, desde a década de 1990, a partir das variáveis utilizadas por Alfred Stepan (1986) na definição de Velho e Novo Profissionalismos militares. A outra, por sua vez, dispõe das categorias de Samuel Fitch (1998) para avaliar o estado das relações civil-militares brasileiras no período analisado, com ênfase aos anos 2010.

Para Wendy Hunter (1994), o desempenho de funções na segurança interna introduzem o risco da ação militar expandir-se para além de sua tarefa atribuída, que na teoria não representa um contato direto com a política. Poderia incorrer, por exemplo, em um enfoque da inteligência militar em questões como narcotráfico e ameaças à ordem social, ou mesmo em tentativas de debelar as causas de tais ameaças. Também a assunção a cargos políticos de militares envolvidos em operações internas e a concessão de um maior grau de autonomia na execução de suas missões. Dessa forma, seria possível que os militares recuperassem sua influência política, assimilando-se ao período anterior à democratização (HUNTER, 1994).

Referindo-se à formulação constitucional, Eliézer Rizzo de Oliveira e Samuel Soares (2000, p. 105, Grifo dos autores), ponderam que a conservação das “atribuições relativas à manutenção da lei e da ordem passou a significar a própria identidade das Forças Armadas, pois *estava intrinsecamente ligada à autonomia institucional constituída e a seu papel no sistema político*”. Essa identidade estaria relacionada à contínua proeminência das Forças Armadas na dinâmica política do país durante o período republicano (OLIVEIRA; SOARES, 2000). Alexandre Fuccille (1999), em sua dissertação enfocada no desempenho de funções internas por parte dos militares durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, sugere haver um novo padrão de atuação das Forças Armadas, de garantia da ordem. O autor caracteriza essa situação como uma troca de favores entre a presidência e os militares que seria prejudicial à consolidação democrática e, em um cenário extremo, possibilitaria que as Forças Armadas voltassem a ser “responsáveis pela regulação da vida política e social do país” (FUCCILLE, 1999, p. 123).

Jorge Zaverucha (2005) identifica uma série de malefícios ao regime democrático associados ao desempenho de funções na segurança pública pelos militares - denotando um processo de militarização da segurança pública. O acúmulo de prerrogativas militares

ocasiona efeitos prejudiciais à consecução do controle civil, enquanto o possível contato com a corrupção mina tanto a eficiência quanto a legitimidade das Forças Armadas. O afastamento das funções profissionais, por seu turno, com a execução de papéis de polícia, torna pouco atrativa a aprimoração do treinamento e das capacidades militares próprios para a Defesa nacional contra ameaças externas (ZAVERRUCHA, 2005). E, por fim, o contínuo apelo à corporação militar para a manutenção da segurança pública forma “um ciclo vicioso: verbas que poderiam ser usadas para reequipar as forças policiais são direcionadas para as Forças Armadas” (ZAVERRUCHA, 2005, p. 128), no qual as polícias, que enfrentam a desconfiança da população e problemas de ineficácia e corrupção, não têm a oportunidade de melhor se prepararem para sua função precípua.

Para Érica Winand e Héctor Luis Saint-Pierre (2007a), existe uma série de fissuras ou problemas que acabam por agravar a já exacerbada autonomia militar, como a vaga conceituação constitucional de sua missão, a fragilidade do Ministério da Defesa e a alta presença de militares no órgão, além de desinteresse e desconhecimento tanto da sociedade civil quanto dos membros do Legislativo em relação às Forças Armadas. Em outra publicação, acrescentam ainda que “o envolvimento do Exército no combate ao tráfico constitui, por um lado, um desvio das missões das forças que projeta o papel dos militares na cena política, aumentando o poder de lobby da instituição” (WINAND; SAINT-PIERRE, 2007b, p. 29).

Thiago Rodrigues (2015), tendo em conta a proximidade histórica das Forças Armadas brasileiras com a política, considera intrincada a participação militar na ocupação de comunidades e em seu policiamento - destacando a atuação das Forças de Pacificação, pois poderia justificar uma volta à lógica do combate ao inimigo interno e de violações de direitos humanos. Não obstante, aponta atuação interna como atrativa para parte das Forças Armadas, em vista da percepção de que o envolvimento com a segurança pública lhes concede uma maior relevância social. A acentuação da proeminência da organização militar poderia propiciar uma maior alocação de recursos financeiros e materiais às Forças Armadas, aspecto primordial ante a contínua negligência governamental, desde o fim da Ditadura Militar, em prover capacitação e modernização militares adequadas (RODRIGUES, 2015).

Rut Diamint (2015), ao referir-se ao cenário latino-americano, levanta argumentos pertinentes à situação brasileira, identificando a criação de um laço de dependência, na qual os políticos são capazes de ganharem votos e se manterem no poder a partir da participação

das Forças Armadas na manutenção da ordem. Desse modo, as relações civil-militares acabam sendo prejudicadas pela débil distinção entre as funções de Defesa, exercidas por civis, e de policiamento e por uma relativa perda de poder dos governantes. Sua atuação teria agravado a situação da violência e de violações de direitos humanos nos países da região, além de expor os militares à corrupção e ao enfraquecimento institucional quando em contato com o tráfico de drogas. É importante ressaltar o acréscimo no poder de barganha de membros das Forças Armadas, concedendo-os maior vantagem em negociações políticas. A autora tem dúvidas quanto a argumentos que alegam haver uma verdadeira relutância das Forças Armadas em atuar na segurança pública, visto que, com esse engajamento, os militares possivelmente receberão um maior aporte de recursos e terão contato direto com sociedade civil e diversas autoridades governamentais (DIAMINT, 2015).

David Pion-Berlin (2016), por sua vez, tem uma visão otimista em relação às missões internas desempenhadas por militares latino-americanos, considerando que as autoridades civis seriam capazes de manter o controle civil, regulando o espectro político. Todavia, considera haver dois possíveis problemas relacionados a tal atuação, que correspondem a um menor nível de controle operacional sobre os soldados engajados nessas missões, bem como à perda de autoridade governamental em locais nos quais as Forças Armadas atuam com frequência. Ao criar-se uma dependência perante os militares para o desempenho de tais funções, os membros da corporação podem impor condições como modificações a sua atuação ou mesmo um maior aporte de recursos (PION-BERLIN, 2016).

Quanto à participação em Missões de Paz, Adriana Marques (2018) constata que tal atividade não ocasionou a diminuição do exercício de tarefas subsidiárias no território brasileiro, e sim resultou em uma interligação entre essas missões e as GLO. Mónica Hirst e Reginaldo Nasser (2014) identificam ter havido um processo de aprendizado com a atuação no Haiti - com a MINUSTAH - e no Rio de Janeiro, no qual adaptava-se os métodos operacionais de acordos com as experiências em cenários urbanos no Brasil e no exterior. Também sobre a MINUSTAH, Christoph Harig (2018) chega à conclusão que a divulgação da liderança e do sucesso da atuação brasileira no exterior teriam permitido uma maior legitimação de sua convocação para participar na manutenção da segurança pública. Além disso, os militares tiveram contato com as regras de engajamento das missões de paz, nas quais poderiam usar a força sem serem processados por algumas de suas ações. Dessa forma, utilizaram seu poder de barganha para pressionar por mecanismos de proteção aos militares

brasileiros, resultando na lei Nº 13.491, que transfere à Justiça Militar a jurisdição de homicídios dolosos contra civis, se cometidos na vigência de operação de paz, GLO ou atribuição subsidiária (HARIG, 2018).

Giovane Camargo, Marcelo Bordin e Aknaton Souza (2018, p. 7) consideram haver uma hipermilitarização do cotidiano brasileiro, caracterizada pela “intensificação dos processos de utilização das forças militares no cotidiano das cidades cada vez mais imersas numa cultura do medo”, relacionada à adoção de métodos equivocados na empreitada guerras às drogas e contra o crime organizado. Os autores ponderam sobre a ocorrência de um processo histórico e social, determinado tanto pelos sucessivos golpes e revoltas pelos quais passou o país, quando pelos acontecimentos após a Constituição de 1998, marcados pela criação de grupos policiais fortemente armados e pela atuação militar nas GLO, em auxílio em grandes evento e na Intervenção Federal (CAMARGO; BORDIN; SOUZA, 2018).

Para caracterizar um possível novo padrão de atuação dos militares brasileiros, julga-se pertinente explicitar as categorias que Alfred Stepan (1986) atribui aos militares brasileiros e as variáveis utilizadas para defini-las. O Velho Profissionalismo diz respeito à função dos militares da Proclamação da República até o golpe militar de 1964, na qual desempenhavam um papel associado à segurança externa e eram vistos como neutros politicamente - exercendo o papel de moderadores do jogo político (STEPAN, 1975). O Novo Profissionalismo, por sua vez, refere-se ao período ditatorial militar (1964-1985), quando se tornaram os atores centrais da política brasileira e passaram a combater um inimigo interno, pautando-se na Doutrina de Segurança Nacional (STEPAN, 1986).

Na tabela do livro “Os Militares: Da Abertura à Nova República” (1986, p. 22), denominada “Paradigmas em Confronto: O Velho Profissionalismo da Defesa Externa; O Novo Profissionalismo da Segurança Interna e do Desenvolvimento Nacional”, originalmente apresentada em “Authoritarian Brazil” (1973), são elencadas seis variáveis-base: a) função dos militares, b) atitude dos civis para com o governo, c) capacitação militar exigida, d) raio de ação profissional militar, e) impacto da socialização profissional, e f) impacto nas relações entre civis e militares. A primeira delas se refere ao padrão securitário de atuação militar, enquanto a segunda aborda a questão da legitimidade das ações do governo e, dentro dele, das Forças Armadas. A terceira trata sobre a especialização de sua capacitação e a sua relação com a capacitação para a atuação política, a quarta, por sua vez, aborda a extensão ou restrição de seu raio de ação. A quinta indaga se a socialização afasta ou aproxima os

militares da política, e, por último, a sexta refere-se especificamente ao comportamento político ou não dos militares perante a sociedade.

A partir das variáveis da tabela, coerentes com a tese de Stepan, busca-se acrescer um terceiro modelo de atuação militar, o qual teria se formado progressivamente entre 1988 e 2018:

Figura 2: Profissionalismo das Forças Armadas na Nova República, de acordo com variáveis de Stepan (1986)

Variáveis de Stepan (1986)	Profissionalismo da Nova República
Função dos militares	Segurança pública
Atitude dos civis para com o governo	Setores da sociedade apontam para a falta de legitimidade, outros as apoiam.
Capacitação militar exigida	Capacitação medianamente especializada e compatível com a atuação na segurança pública
Raio ação profissional militar	Irrestrito
Impacto da socialização profissional	Politiza os militares.
Impacto das relações entre civis e militares	Contribui para a formação de militares cada vez mais próximos às atividades policiais e preocupados com a política.

A função militar passaria a ser relacionada não mais à segurança interna ou externa, mas sim à segurança pública - marcada pela institucionalização da participação militar nesse meio, através das GLO. Em relação às atitudes dos civis perante o governo, pode-se dizer que determinados setores da sociedade apontam para a falta de legitimidade do governo e das ações militares. Os principais argumentos contra o emprego militar na segurança pública são a culpabilização pré-estabelecida das comunidades, onde as organizações criminais, aos olhos do governo brasileiro, encontram-se, sustentadas não só pela ausência do Estado, mas também sobre pilares racistas e desiguais (RODRIGUES, 2012). Pode-se ilustrar tal variável a partir de observações relativas à Intervenção Federal no Rio de Janeiro. Os impactos sociais da intervenção são cruciais para os que se opõem a sua ocorrência: de forma geral, grande parte dos homicídios brasileiros são de jovens de em média 20 anos e negros (CERQUEIRA et al, 2019). Não obstante, Marielle Franco, engajada ativista pelos direitos dos negros e das

populações periféricas, bem como crítica à intervenção federal no Rio de Janeiro, foi assassinada a tiros em 14 de março de 2018, junto com seu motorista, Anderson Gomes. Os assassinatos provocaram generalizada indignação nas sociedades civil e política brasileiras, bem como manifestações de repúdio por parte de organismos internacionais, e protestos em mais de 10 capitais do país - ainda não foram, contudo, elucidados (ABRANTES, 2018).

A capacitação militar exigida é medianamente especializada, apesar de se relacionar com a função original dos militares, cada vez mais contingentes têm se adaptado à atuação na segurança pública, destacando-se a criação do Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e Ordem em 2006 (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019). O raio de ação profissional militar torna-se praticamente irrestrito, visto que servem a uma série de funções na segurança pública, seja na varredura de prisões, na pacificação de comunidades ou na repressão de manifestações populares. Também vem à tona, no atual cenário brasileiro, a crescente participação de militares no espectro político, que apresentam propostas relativas à segurança doméstica, distanciadas da tradicional função militar. O impacto da socialização profissional dos militares acabaria por reforçar o sentimento de superioridade em relação às instituições civis e securitárias, principalmente em relação aos policiais militares e civis, cujas funções os militares têm desempenhado.

O impacto nas relações entre civis e militares é um aumento das prerrogativas dos oficiais militares, bem como de seu protagonismo quando atuam na segurança pública, visto que o governo civil apela à participação militar em detrimento dos policiais (PASSOS, 2018). Em entrevista à Folha, o então ministro da Defesa, Raul Jungmann, afirmou “[os militares] dizem ‘nós somos o Posto Ipiranga da República’. Muitas vezes cobrando falhas que não são delas. Uma sociedade que vive aterrorizada com a questão da segurança e que tem um conjunto de forças de alto prestígio e capacitação, evidente que ela quer que essas Forças venham resolver um papel que não é dela” (VALENTE, 2017). Com base nessa afirmação, pode-se perceber que uma visão positiva da população civil em relação aos militares, aliada à desconfiança perante os responsáveis pela segurança pública (LATINOBARÓMETRO, 2018), que podem ser reforçados pelo contínuo apelo das autoridades do Executivo por auxílio. Além disso, torna-se mais plausível uma maior confiança dos militares em suas funções de garantes da lei e da ordem, bem como dos poderes constitucionais. Isso abre espaço para políticas mais arbitrárias e que se relacionem com o desrespeito aos direitos

humanos ou, até mesmo, para uma aproximação no meio político (SAINT-PIERRE, 2011; NÓBREGA JÚNIOR, 2010).

As categorias de relações civil-militares de Fitch (1998) - controle civil, subordinação militar condicional, tutela militar e controle militar - são instrumentos fortuitos para a análise da dinâmica de países que enfrentam transições e consolidações democráticas. O controle civil é caracterizado por subordinação militar às decisões políticas e à formulação de diretrizes pelo governo, sendo relacionado, entre outros fatores, à ocupação do cargo de Ministério da Defesa por civis. O controle militar, por sua vez, corresponde a um poder efetivo e abrangente de membros das Forças Armadas sobre um governo que, a princípio, seria comandado por civis (SMITH, 2005). Quanto às categorias intermediárias, torna-se mais intrincada a diferenciação estrita. De acordo com Marco Cepik (2005, p. 76), a subordinação militar condicional se pauta em uma dinâmica na qual, apesar de as Forças Armadas se manterem como um forte grupo de interesse, “deixam de considerar a si próprias como guardiãs dos ‘objetivos nacionais permanentes’ e subordinam-se às decisões governamentais sobre política de defesa e estrutura das forças”. Enquanto isso, a tutela militar representa um poder de veto mais geral, que abrange fatores diversos da vida política (CEPIK, 2005).

Também é importante ter-se em conta as definições de controle civil subjetivo e objetivo elaboradas por Huntington (2000), as quais embasam boa parte dos estudos de relações-civil militares. O aspecto subjetivo diz respeito à maximização do poder de grupos civis específicos - através de instituições governamentais, classes sociais ou formatos constitucionais - sobre os militares. Não pressupõe como necessário haver um corpo militar profissionalizado, e sim a aproximação dos militares ante os valores do Estado, ao comportamento civil. O domínio objetivo, por sua vez, corresponde à maximização do profissionalismo militar, propiciando a transformação da organização militar em um instrumento do Estado de caráter autônomo. Os militares estariam afastados da política, possuindo posicionamento neutro. Os níveis de controle dependem de dois aspectos das relações civil militares: o poder relativo entre oficiais e grupos civis em relação à sociedade e a harmonia entre a ética militar profissional e a ideologia que predomina em uma sociedade. Também são considerados o nível, a unidade e o escopo relativos de autoridade formal de militares e civis, bem como a influência política dos militares, a partir de (1) afiliações a entidades poderosas da sociedade, (2) recursos humanos e econômicos atribuídos às Forças

Armadas, (3) interpenetração hierárquica de oficiais em cargos civis, e (4) prestígio e popularidade ante a opinião pública e categorias específicas (HUNTINGTON, 2000).

Norden (2016) aponta inadequações da teoria huntingtoniana para o cenário da América Latina, visto que o modelo considera haver neutralidade de políticos e militares e uma ampla aceitação da legitimidade dos governantes. Ademais, concebe que “líderes políticos teriam reduzida tentação em buscar conversões políticas e aliados nas Forças Armadas” (NORDEN, 2016, p. 246). Dessa forma, sua adequação a um contexto de marcante participação militar no meio político seria limitada. Para uma adaptação do modelo de Huntington ao cenário latino-americano, López (2000) propõe um enfoque nas questões de construção do controle civil - aspecto que não é dado, e sim precisa ser implementado na região - e relacionamentos entre autoridade políticas e militares - caracterizado como uma “propensão ao excesso por parte dos militares e como uma inclinação ao defeito por parte da parte política” (LÓPEZ, 2000, p. 247). Também abordando as deficiências da abordagem huntingtoniana, Fitch (1998, p.3, Tradução nossa) sugere uma nova correlação, na qual, na América Latina, “níveis mais altos de profissionalização militar resultaram historicamente em uma intervenção militar na política mais institucionalizada e em altos níveis de autonomia militar”.

Após os vinte e um anos de Ditadura Militar e o interregno de tutela militar sob o governo Sarney e parte do governo Collor, prosseguiu-se a uma reformulação das relações civil-militares brasileiras (OLIVEIRA; SOARES, 2000). O sistema brasileiro teria passado a uma subordinação militar condicional, a qual foi se tornando paulatinamente mais branda com o passar dos anos (CEPIK, 2005). Desde a década de 1990, a manifestação dos militares deu-se majoritariamente em relação a assuntos castrenses - como a distribuição de recursos às Forças e os cargos do Ministério da Defesa (ARTURI, 2011). Essa defesa dos interesses corporativos é demonstrada no fato de os militares terem sido poupados de sucessivos cortes de políticas de bem-estar a partir da redemocratização, mantendo-se seu regime de aposentadorias e pensões em caráter diferenciado do restante da população (D'ARAUJO, 2010). A subordinação militar condicional foi concomitante a iniciativas de reforço do controle civil, principalmente a criação do Ministério da Defesa, liderado por civis de 1999 - ano de sua criação - até fevereiro de 2018, e a elaboração de documentos essenciais à institucionalização da Defesa, como o Livro Branco (BRASIL, 2012b).

A conjuntura política do Brasil desde 2013, todavia, suscita a possibilidade de um retrocesso no controle civil-democrático, no qual as Forças Armadas supervisionem as atividades de cunho civil. A crise que se iniciou com os protestos e as denúncias de corrupção no governo Dilma Rousseff, prosseguindo no processo de impeachment em 2016 e na presidência de Michel Temer, foi marcada por manifestações de alguns oficiais superiores das Forças Armadas, principalmente do Exército, relativamente ao cenário político e às eleições. Além disso, houve o aumento de prerrogativas militares no governo Temer, referidas ao desempenho de atividades na segurança pública, com a Lei Nº13.491 e a Intervenção Federal, que relegaram poderes inéditos na democracia às Forças Armadas (ALDA; MARTÍN, 2018), bem como a delegação do Ministério da Defesa a um militar da reserva. Por fim, e de caráter central, configuram-se as eleições de 2018, que possibilitaram a chegada ao poder de Jair Bolsonaro, ex-capitão do Exército e defensor das medidas arbitrárias e autoritárias da Ditadura Militar, com o apoio de setores do corpo militar (SOARES, 2018).

Almejando-se enquadrar as categorias de Fitch (1998) ao quadro contemporâneo brasileiro, pode-se depreender que o país se afasta de uma subordinação militar condicional, arriscando-se, inclusive, a adentrar em um período de tutela. Para Samuel Soares (2018, p. 58, Tradução nossa), o ordenamento brasileiro recente representa:

mais do que uma 'restauração' militar, estamos passando pelo reavivamento de uma posição jamais abandonada e mais recentemente fortalecida nas Forças Armadas: a de guardiãs da nação e dos valores que a mentalidade militar definiu como estruturantes e imodificáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da participação militar na segurança pública é um aspecto central à compreensão das relações civil-militares e da dinâmica política no Brasil entre 1988 e 2018. Visando a apreender a relação entre atuação militar na segurança pública e a securitização da ordem e da segurança pública, estruturou-se a presente monografia em três capítulos. Neles, foram abordados o panorama histórico de relações entre Forças Armadas e política, a Teoria da Securitização e o caso brasileiro e, por fim, a cronologia das ações, dos documentos e das legislações que tornaram prática plausível e rotineira a função militar na segurança pública nas últimas décadas.

A exposição histórica considera a importância da evolução das características das Forças Armadas, bem como das especificidades da organização. A partir do golpe de 1964, os militares passaram a exercer o domínio do governo, regulando tanto o funcionamento das Forças Armadas quanto o da sociedade civil. O regime militar (1964-1985) teve como base a Doutrina de Segurança Nacional, segundo a qual era primordial o combate à subversão interna em um contexto de Guerra Fria (STEPAN, 1975). Ressalta-se haver, desde 1935 e, com maior expressão, nos regimes autoritários do Estado Novo e da Ditadura Militar, a expansão do escopo de tribunais de exceção e a promulgação de leis de segurança nacional, com o intuito de debelar infrações contra a ordem pública, econômica e social. Pode-se dizer que esses mecanismos visavam à manutenção do status quo e à erradicação de movimentos contestatórios provenientes das Forças Armadas e da sociedade civil (D'ARAUJO, 2010).

Dirigindo a transição “lenta, gradual e segura”, os militares foram capazes de manter diversas prerrogativas, detendo centralidade no jogo político democrático (ARTURI, 2001). Além disso, com a anistia concedida a militares e civis, puderam se esquivar da diminuição de prestígio e da penalização que adviriam de processos relativos a violações de direitos humanos durante a ditadura (D'ARAUJO, 2010). Com o fim do regime autoritário e as mudanças no cenário mundial decorrentes do encerramento da Guerra Fria, os militares passaram por uma crise de identidade. Recém distanciados da lógica de combate ao inimigo interno, passaram a atuar em missões de paz, no combate a novas ameaças e na manutenção da ordem e da segurança pública (SANTOS, 2004), três vertentes as quais acabariam interligando-se.

Tendo-se em conta o pano de fundo histórico brasileiro, bem como a conjuntura atual, considera-se haver um processo de securitização da ordem e da segurança pública no país, o

qual estaria interligado à atuação das Forças Armadas no combate à violência, ao crime organizado e ao narcotráfico, através, principalmente, das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). No caso brasileiro, tendo-se como ponto de partida a Teoria da Securitização, foi utilizado o argumento de que o descontrole do crime e da violência estariam pondo em risco a lei e a ordem no país e, conseqüentemente, a sobrevivência nacional. Assim, tal quadro emergencial tornaria propícia a convocação das Forças Armadas, mais capacitadas e prestigiadas do que as forças policiais (MENDONÇA, 2018).

A partir desse diagnóstico, identifica-se os fatores internos que levariam tanto à securitização quanto à atuação das Forças Armadas na segurança pública. Primeiramente, (i) a percepção negativa em relação às polícias, consideradas ineficientes e corruptas, e (ii) o prestígio dos militares na sociedade brasileira. Em seguida, (iii) os elevados níveis de violência e (iv) a crise econômica nos estados da federação. Também é importante ressaltar que os gastos em operações do tipo GLO são supridos pelo governo federal, podendo a convocação dos militares se constituir como mecanismo de alívio financeiro e de garantia de suporte eleitoral aos governos estaduais (PASSOS, 2018).

Quanto a fatores internacionais que influenciaram a dinâmica brasileira, salienta-se o movimento de reformulação do conceito de segurança, que resultou em uma proposição de caráter multidimensional, considerando ameaças novas e não tradicionais, como questões sociais, econômicas e transnacionais. Ao expandir o escopo securitário, o novo conceito pode incorrer na policialização dos militares e na securitização de uma série de questões internas, a partir da indiferenciação entre ameaças internas e externas. Nessa lógica, destacam-se as proposições de guerra às drogas e contra o terrorismo capitaneadas pelos Estados Unidos da América (CHILLIER; FREEMAN, 2005; SAINT-PIERRE, 2011; WEIFFEN; VILLA, 2017).

Analisa-se a relação entre Forças Armadas e segurança pública no Brasil no tocante à evolução de provisões legais entre 1988 e 2018, aos documentos de maior relevância para o assunto publicados pelo Ministério da Defesa e pelo Exército, e a suas possíveis conseqüências para o papel político do Exército. O principal marco da associação dos militares à dinâmica interna se dá na Constituição Federal, documento que visava a assegurar a ordem democrática. Todavia, seu artigo 142, ao determinar que as Forças Armadas zelem não só pela Defesa, mas também pela garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, abre espaço para a justificação do emprego militar na segurança pública. Esse

dispositivo se relaciona ao período no qual a Carta foi formulada, de tutela militar sobre o governo Sarney (OLIVEIRA; SOARES, 2000).

Com base no mencionado artigo, formulou-se uma série de leis que regulam a participação militar na segurança pública através das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. As GLO são ações que, apesar de limitadas no tempo e no espaço, se tornaram cada vez mais comuns, da primeira convocação para atuação militar na segurança pública, em 1992, até dezembro de 2018, foram 135 operações (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019). No trabalho foram também abordadas iniciativas para assegurar o controle civil, como a criação do Ministério da Defesa e a extinção do SNI. Pode-se denotar, contudo, que seu efeito foi fraco ou moderado, visto que não foram capazes de provocar um efetivo afastamento dos militares em relação à política - os quais, apesar de manifestarem-se raramente quanto a assuntos civis, continuaram a ter grande preponderância sobre questões castrenses (D'ARAÚJO, 2010). A visibilidade no Rio de Janeiro culminaria na Intervenção Federal de 2018, que concedeu nível de poder inédito às Forças Armadas desde a redemocratização (ALDA; MARTÍN, 2018).

Não obstante, considera-se relevante a participação na MINUSTAH, missão de paz da ONU no Haiti na qual o Brasil exerceu papel de liderança, em vista da reprodução do modelo da operação de paz através das polícias militarizadas das UPP e da criação da Força de Pacificação, tipo especial de GLO. Além disso, propiciou maior prestígio e poder de barganha às Forças Armadas brasileiras, que buscaram uma maior proteção para a sua atuação interna - amparo que se materializaria na lei Nº 13.491, que torna competência da Justiça Militar o julgamento de assassinatos de civis por militares quando estiverem atuando nessas operações (HARIG, 2018).

A análise dos documentos do Ministério da Defesa e do Exército permitiu uma compreensão mais geral das políticas defendidas por tais instituições. Percebe-se uma dissonância entre o enfoque de documentos oficiais e as ações práticas das Forças Armadas, progressivamente mais envolvidas com a segurança pública (SAMPÓ; TRONCOSO, 2015). A Política de Defesa (BRASIL, 1996; 2005; 2012) e a Estratégia Nacional (BRASIL, 2008; 2012) abstraem-se de mencionar tais temas, enquanto o Livro Branco (BRASIL, 2012b) discerne de maneira breve sobre a regulamentação das GLO e sobre suas principais ações. A veiculação dos Manuais de Garantia da Lei e da Ordem (BRASIL, 2013; 2014), por sua vez, demonstra haver preocupação com o ofício interno por parte do Ministério da Defesa e das

Forças Armadas. O Manual de Pacificação (BRASIL, 2015), elaborado pelo Exército, ao regulamentar extensamente a atuação interna, denota a preparação para uma possível convocação à atuação da força em um Estado de Exceção - de defesa ou de sítio. O documento mais recente analisado, a publicação Cenário 2020-2039 (BRASIL, 2017), menciona diversas vezes o problema mundial e nacional da segurança pública, demonstrando a centralidade da questão para o Ministério da Defesa.

As possíveis implicações para o papel político dos militares decorrentes do envolvimento com a segurança pública são de diversas índoles: maior atuação política, acréscimo nas prerrogativas militares e expansão de proteção legal, bem como eventual desprofissionalização e corrupção das tropas. A maioria das análises prospecta que a participação na segurança pública propicia um reforço da aproximação militar à política e, desse modo, representa um empecilho à consolidação democrática (HUNTER, 1994; FUCCILLE, 1999). Ademais, com o contínuo apelo do Executivo aos militares, erige-se uma relação de dependência, na qual os políticos necessitam do emprego das Forças Armadas para angariar votos e manterem-se no poder (OLIVEIRA; SOARES, 2000; DIAMINT, 2015).

Com base nesses fatores, caracteriza-se um novo padrão de atuação dos militares, a partir das definições iniciais de Stepan (1986), identificado não mais com a segurança externa ou com o combate à subversão interna, mas sim com a segurança pública. Nesse cenário, o raio de ação profissional militar tornar-se-ia irrestrito e sua atuação na segurança pública resultaria numa capacitação mediana e na assimilação de funções policiais. Além disso, os militares teriam sua legitimidade contestada por parte da sociedade civil - enquanto exaltados por outra parcela - e aproximar-se-iam da política.

Não obstante, busca-se enquadrar as relações civil militares brasileiras nas categorias de Fitch (1998) - controle militar, tutela militar, subordinação condicional e controle civil, tendo-se em conta que, após a tutela no governo Sarney (OLIVEIRA; SOARES, 2000), o Brasil passara à subordinação condicional e se aproximava do controle civil (CEPIK, 2005). Pensa-se ter havido uma retração do controle civil-democrático, relacionado à maior frequência de manifestações de oficiais superiores do Exército com a crise política que atingiu o país em 2013 e culminou no Impeachment de Dilma Rousseff, na posse de Michel Temer (2016) e na eleição de Jair Bolsonaro (2018). Também houve acréscimo das prerrogativas militares com a Lei N°13.491, a Intervenção Federal e a nomeação de um militar para o MD pela primeira vez desde a criação da pasta.

A partir do exposto, pode-se inferir que a relação entre a securitização da segurança pública no Brasil e a maior participação dos militares em atividades policiais remonta a uma barganha entre políticos e militares (PASSOS, 2018). Nela, os estadistas ganham maior prestígio e vantagens eleitorais quando convocam as Forças Armadas, organização bem vista pela população e que poderia melhorar a calamitosa situação da segurança pública, bem como têm as despesas militares custeadas pelo governo federal. As autoridades governamentais utilizam-se da lógica da securitização, portanto, para justificar a contínua convocação dos militares. Os membros das Forças Armadas, por sua vez, mesmo inicialmente pouco favoráveis a uma descaracterização de suas funções na Defesa, vislumbram a possibilidade de angariarem recursos para capacitação, aprimoramento de suas técnicas, melhor remuneração e terem maior voz sobre assuntos castrenses (RODRIGUES, 2015), bem como proteção legal a sua atuação interna (HARIG, 2018; PASSOS, 2018). Nesse dinâmica, a securitização é ao mesmo tempo instrumento inicial de incentivo à atuação dos militares no meio interno e um fator de justificação da recorrência da participação militar na segurança pública.

O estudo das relações civil-militares brasileiras é essencial para compreender os condicionantes para o fortalecimento da democracia no país. A militarização da segurança pública e, mais especificamente a participação militar nesse campo, constitui-se como fator central da dinâmica civil-militar desde a redemocratização. Sua progressiva implementação legal e execução mesclam as definições de segurança e Defesa, bem como de polícia e Forças Armadas, sem proporcionar efetiva solução ao problema da violência e com a possibilidade de ferirem os direitos humanos e democráticos. Destaca-se, ainda, a grande presença de militares na atual presidência de Jair Bolsonaro, embora o seu governo fuja ao marco temporal deste trabalho. Por fim, deve ser ressaltado que a participação militar no meio interno, principalmente em situações de turbulência política, em países latino-americanos como Bolívia, Chile, México, Peru e Venezuela, alerta para a necessidade de maior volume de estudos sobre as relações civil-militares no continente.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Talita. Ao menos 10 estados terão atos em memória de Marielle Franco. Exame, 15 de março de 2018. Disponível em: <<https://abr.ai/2KNv0Pm>>. Acesso em 5 de agosto, 2018.

ADORNO, Luís. Rio terá atuação do Exército pela 13ª vez em 10 anos; qual a diferença agora?. UOL, 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2CoZJOo>>. Acesso em 5 de agosto, 2018.

AGÊNCIA BRASIL. No governo Lula, os investimentos em segurança pública mais que dobraram. 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2V9gDej>>. Acesso em 23 de dezembro, 2018.

_____. Começa hoje intervenção federal em Roraima. 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2GAzjAo>>. Acesso em 23 de dezembro, 2018.

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasiliana - Journal of Brazilian Studies**, v. 3, n. 2, mar. 2015.

ALDA, Sonia; MARTÍN, Javier. El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil. **Real Instituto Elcano**, 26 de abr. de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2M7q1Pf>>. Acesso em 20 mai. 2019.

ARPINI, Naiara e ALBUQUERQUE, Manoela. Atuação das Forças Armadas no ES custou cerca de 37,5 milhões, diz ministro. **G1**, 7 de março de 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2zZRjz1>>. Acesso em 8 de outubro, 2018.

ARTURI, Carlos Schmidt. O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: O Caso Brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p. 11-31, nov. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mg1TIf>>. Acesso em 14 out. 2019.

_____. O Regime Democrático no Brasil: Notas para uma Agenda de Pesquisa. **Revista Debates**, v. 5, n. 1, p. 163-176, jan. - jun. 2011.

AZEVEDO, Wagner Fernandes de. UNASUL e o desmonte do projeto de integração regional. Entrevista especial com Graciela Pagliari. **Revista IHU**, 28 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/363L3nO>>. Acesso em 25 out. 2019.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005. Disponível em: <>. Acesso em 28 ago. 2019.

BBC BRASIL. Entenda o que são e como funcionam as UPPs nas favelas do Rio. Disponível em: <<https://bbc.in/2M2D5Ew>> Acesso em 5 de agosto, 2018.

BENITES, Afonso. Sob pressão internacional, Câmara aprova lei que tipifica o terrorismo. **El País**, Brasília, 25 fev. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nnwray>>. Acesso em 27 out. 2019.

BOLDUC, Nicholas S. Global Insecurity: How Risk Theory Gave Rise to Global Police Militarization. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 23, n. 1, p. 267-292, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/33UeuHj>>. Acesso em 20 set. 2019.

BRANDÃO, Priscila Carlos; BRITO, Vladimir de Paula. Terrorismo, Inteligência e Mecanismos Legais: Desafios para o Brasil. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 168-196.

BRASIL. Lei Nº 7.170, de 14 de Dezembro de 1983. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2PjEF62>>. Acesso em 27 out. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar Nº69, de 23 de Julho de 1991. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, página 14713, jul. 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ip0ADk>>. Acesso em 28 de setembro, 2018.

_____, 1996, Política de Defesa Nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/2mnsTYD>> Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Lei Complementar Nº 97, de 9 de Junho de 1999. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1 (edição extra), página 1, jun. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2DIPVED>>. Acesso em 1 de outubro, 2018.

_____. Medida Provisória Nº 1911-10, de 24 de Setembro de 1999. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2LDPCM1>>. Acesso em 23 de dezembro, 2018.

_____. Decreto Nº 3897, de 24 de Agosto de 2001. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, página 66, ago. 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/2N83nl8>>. Acesso em 28 de setembro, 2018.

_____. Decreto Nº 5.144, de 16 de Julho de 2004a. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/346cXxK>>. Acesso em 27 out. 2019.

_____. Lei Complementar Nº 117, de 2 de Setembro de 2004b. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2oWUO67>>. Acesso em 28 set. 2019.

_____. Decreto Nº 5.289, de 29 de Novembro de 2004c. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2XVp41O>>. Acesso em 1 out. 2019.

_____, 2005, Política de Defesa Nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/2vKyqWR>> Acesso em: 3 out 2019.

_____, 2008, Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <<https://bit.ly/2pr9EyE>>. Acesso em 3 out. 2019.

_____. Lei Complementar Nº 136, de 25 de Agosto de 2010. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2w27bhU>>. Acesso em 27 mai. 2019.

_____, 2012a, Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <<https://bit.ly/2puKMWi>> Acesso em: 3 out. 2019.

_____, 2012b, Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/2VvbsWS>> Acesso em: 3 out. 2019.

_____, 2013. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem MD-33-M-10. Disponível em: <<https://bit.ly/2unGX8z>>. Acesso em 11 out. 2019.

_____, 2014. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem MD-33-M-10 (2ª Edição). Disponível em: <<https://bit.ly/2NvAxAC>>. Acesso em 11 out. 2019.

_____, 2015. Estado Maior do Exército. Manual de Campanha: Operações de Pacificação. Disponível em: <<https://bit.ly/328ITkz>>. Acesso em 11 out. 2019.

_____. Lei Nº 13.260, de 16 de Março de 2016. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2PocbYX>>. Acesso em 27 out. 2019.

_____, 2017. Ministério da Defesa. Cenário 2020-2039. Disponível em: <<https://bit.ly/2IWBgpV>> Acesso em: 03 out. 2019.

_____. Decreto Nº 9.288, de 16 de Fevereiro de 2018a. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKY9NR>>. Acesso em 23 de dezembro, 2018.

_____. Decreto Nº 9602, de 8 de Dezembro de 2018b. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1, página 1, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qmh1rf>>. Acesso em 23 de dezembro, 2018a.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMARGO, Giovane Matheus; BORDIN, Marcelo; SOUZA, Aknaton Toczek. As intervenções federais no Rio de Janeiro: a hipermilitarização do cotidiano. **Revista Núcleo de Estudos Paranaenses**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 4-20, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/34sCaTn>>. Acesso em 30 out. 2019.

CARDOSO, Daiene. Maia anuncia repasse de 230 milhões da Câmara para Ministério da Segurança. Estadão, 6 de março de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2tgGkzG>>. Acesso em 8 de outubro, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Vargas e os Militares: Aprendiz de Feiticeiro. In: D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **As Instituições Brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Editora Uerj; Editora FGV, 1999, p. 55-82.

_____. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

CARTA CAPITAL. O que é uma intervenção federal? Entenda. 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2InWudS>>. Acesso em 5 de agosto, 2018.

CASTRO, Celso. **Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1995.

_____, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon. A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/6825>>. Acesso em 20 dez. 2018.

CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2Jh9o01>>. Acesso em: 1 jul. 2019.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2019**. Ipea e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2IoUEe5>>. Acesso em 14 jun. 2019.

CEVALLOS, Jenny Pontón. La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional. Entrevista con Marcos Pablo Moloeznik Gruer. **URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 12, p. 143-146, 2014. doi: <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1173>.

CHARRETT, Catherine. A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security. **International Catalan Center for Peace**, Working Paper n. 2009/7, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KYjp2Y>>. Acesso em 26 mar. 2019.

CHILLIER, Gastón; FREEMAN, Laurie. O conceito novo de segurança hemisférica da OEA: uma ameaça potencial. **Informe Especial de WOLA**, jul. 2005.

COELHO, Henrique. Ministro da Defesa diz que sistema de segurança do Brasil está 'falido'. G1, 31 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2s0ITVU>>. Acesso em 8 de outubro, 2018.

COELHO, Edmundo Campos. **Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governos Militares na América Latina**. São Paulo: Contexto, 2001.

COIMBRA, Luiz Octavio. El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. **URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad Ciudadana**, v. 12, p. 127-140, 2014. doi: <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1172>.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, ed. 1, p. 6-20, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2Fn0TOw>>. Acesso em 20 jun. 2019.

COSSUL, Naiane Inez. **Balço da Política de Defesa Nacional Brasileira: de uma Ação Declaratória a um Projeto Estratégico**. 2019. Tese (Doutorado) - Programa de

Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. 291p.

CÔTÉ, Adam. Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. **Security Dialogue**, v. 47, n. 6, p. 1-18, 2016.

D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon e CASTRO, Celso. **Visões do Golpe: A Memória Militar sobre 1964**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. **Militares, Democracia e Desenvolvimento, Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DATAFOLHA. **Medo e violência, PO813920, 21 a 23/06/2017**. Datafolha - Instituto de Pesquisas, São Paulo, 23 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/31z7uz3>>. Acesso em 15 jun. 2019.

DIAMINT, Rut. A New Militarism in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 4, p. 155-168, out. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mm1uEg>>. Acesso em 5 mai. 2019.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, v. 31, n. 3, dez. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2UekUNB>>. Acesso em 20 ago. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Exército retira tropas da Força de Pacificação que atuavam nos Complexos da Penha e do Alemão. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Iyabb4>>. Acesso em 2 de outubro, 2018.

FERNANDES, Fernando Bartholomeu. **As Relações Civil-Militares durante o Governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002**. 2007. 157p. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FERREIRA, Moisés Carlos. A Implantação Da D.S.N - Doutrina De Segurança Nacional E a Operação Condor No Brasil E Argentina. **Anais Do II Simpósio Internacional Pensar E Repensar a América Latina**, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2qIHG1H>>. Acesso em 17 de abril, 2018.

FITCH, Samuel. **The Armed Forces and Democracy in Latin America**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1998.

FLOYD, Rita. Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, defines the 'success' of securitization?. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 2, 2016.

FOLHA. Após reprovação recorde, Temer encerra governo com rejeição em queda, diz Datafolha. FOLHA, São Paulo, 27 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tfddox>>. Acesso em 23 out. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia a íntegra do documento do Comando Militar do Leste. **Folha de São Paulo**, 13 nov. 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2ohVgMc>>. Acesso em 1 out. 2019.

FRANCO, Luiza; ODILLA, Fernanda. Como militares ganharam protagonismo inédito no Brasil desde a redemocratização. BBC, São Paulo, 5 jun. 2018. Disponível em: <<https://bbc.in/2JIWYzK>>. Acesso em 23 out. 2019.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **As Forças Armadas e a Temática Interna no Brasil Contemporâneo**. 1999. 167p. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de São Carlos, São Carlos, 1999.

_____. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. **Security and Defense Studies Review**, v. 3, n. 1, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2nKGk8M>>. Acesso em 29 set. 2019.

_____. Democracia e Questão Militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<https://bit.ly/2BEjtzs>>. Acesso em: 5 set. 2018.

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL. Comando Conjunto apresenta indicadores da Intervenção até novembro. **Gabinete de Intervenção Federal**, Rio de Janeiro, 5 dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2oCme1l>>. Acesso em 1 nov. 2019.

GENOINO, José. **O que deve mudar nas Forças Armadas**. Reformar na Democracia - Publicação do Mandato do Deputado José Genoino (PT), 1994.

GONÇALVES RIBEIRO, Luiz Gustavo. Política pública de segurança dilacerada: o exemplo da lei 13491/2017 e suas consequências penais e processuais penais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 340-356, abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2odBXDP>>. Acesso em 3 out. 2019.

GONZÁLEZ, Eduardo. Observações sobre o mandato legal da CNV do Brasil. **Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ)**, Nova York, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2nW92E8>>. Acesso em 2 out. 2019.

GREMAUD, A. *et al.* **Formação Econômica do Brasil**. Autoritarismo, Crescimento Econômico e Esgotamento do Modelo de Desenvolvimento, Cap. 4. São Paulo: Arlas, 1997.

HARIBASI, Gabriel. Discurso de Bolsonaro sobre a segurança pública “é preocupante”, diz presidente o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Época**, 22 de dez. de 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2JyvnRq>>. Acesso em 24 mai. 2019.

HARIG, Christoph. Re-Importing the ‘Robust Turn’ in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil’s Military. **International Peacekeeping**, v. 26, n. 2, p. 137-164, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2WtuTIW>>. Acesso em 4 abr. 2019.

HIRST, Mónica; NASSER, Reginaldo Mattar Nasser. **Brazil’s involvement in peacekeeping operations: the new defence security foreign policy nexus**. Relatório, 2014. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre. Disponível em: <<https://bit.ly/2pVhxAc>>. Acesso em 27 out. 2019.

HUNTER, Wendy. The Brazil Military after the Cold War: In Search of a Mission. **Studies in Comparative International Development**, v. 28, n. 4, p. 31-49, 1994.

HUNTINGTON, Samuel. Power, Professionalism and Ideology: Civil-Military Relations in Theory. In: HUNTINGTON, Samuel. **The Soldier and The State**. The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Rio de Janeiro: Bibliex, 2000.

HUYSMANS, Jef. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 27, n. 1, p. 41-62, 2002.

IBOPE. **Confiança do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009**. Ibope, [S.l.], 9 ago. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KUWd2F>>. Acesso em 15 jun. 2019.

INSTITUTO IGARAPÉ. Observatório de Homicídios. Disponível em: <<https://igarape.org.br/apps/observatorio-de-homicidios/>>. Acesso em 5 de agosto, 2018.

KENKEL, Kai Michael. **New tricks for the dogs of war, or just old w(h)ine in new bottles?**- Securitization, defence policy and civil-military relations in Brazil, 1994-2006. Working Paper. Vancouver: Centre of International Relations, University of British Columbia, 2006.

KRASKA, P. B. Militarization and Policing--Its Relevance to 21st Century Police. **Policing**, v. 1, n. 4, p.501-513, nov. 2007. Oxford: Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/police/pam065>.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Santiago del Chile: Corporación Latinobarómetro, jun.-ago 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/1itZ6pf>>. Acesso em 15 jun. 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v.30, n.1, p.123-144, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2IsdpOI>>. Acesso em 20 jun. 2019.

LIMA et al. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, ano 12, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MyAxed>>. Acesso em 15 jun. 2019

_____. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2010. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, ano 4, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2WUoPDU>>. Acesso em 21 jun. 2019

LÓPEZ, Ernesto. Segunda Sessão, Os militares sob o poder civil, Comentários de Ernesto López. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 244-262.

LUTTERBECK, Derek. "Between Police and Military - The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries". **Journal of the Nordic International Studies Association**, v. 39, n. 1, 2004.

MARTINS FILHO, João R.; ZIRKER, Daniel. The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n. 3, 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/2mL9HIe>>. Acesso em 15 mai. 2019.

_____. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 39-50, 2008.

MARQUES, Adriana A.. Missões de Paz e Relações Civis-Militares: Reflexões sobre o Caso Brasileiro. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 7, n. 14, p. 242-262, jul.-dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2om91tp>>. Acesso em 20 out. 2019.

MATHIAS, Suzeley Kalil; ZAGUE, José Augusto; SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 136 - 168, jan. - abr. 2019.

_____. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 39-50, 2008.

MAZUI, Guilherme e PALMA, Gabriel. Raul Jungmann toma posse como ministro de segurança pública. G1, 27 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2FaLt19>>. Acesso em 8 de outubro, 2018.

MAXX, Matias. A pacificação do Complexo do Alemão deu certo?. Disponível em: <<https://bit.ly/2vdsWVj>>. Acesso em 5 ago. 2018.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal of International Relations**, v. 14, n. 4, p. 563-587, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2MCU5ln>>. Acesso em 8 abr. 2019.

MENDES, Carlos Alberto Klinguelfus. Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro. Coleção Meira Mattos, **Revista das Ciências Militares**, v. 3, n. 27, set. - dez. 2012. ECEME: Rio de Janeiro.

MENDONÇA, Thaiane Caldas. Uso Interno das Forças Armadas e Controle Civil no Brasil: Uma Leitura a Partir do Setor de Segurança. **Hoplos**, v. 2, n. 3, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2YDVSSi>>. Acesso em 18 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Histórico de GLO, 2 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2M7jrIx>>. Acesso em 23 mai. 2019.

_____. Exército comandará Força de Pacificação (FPaz) no Rio, com efetivos federais e estaduais. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2xUYWoZ>>. Acesso em 2 de outubro, 2018.

_____. Histórico de GLO, 2 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2M7jrIx>>. Acesso em 23 mai. 2019.

MISSIATO, Victor Augusto Ramos. **Entre a Nova República e as Velhas Autonomias: As Relações Civis-Militares nos Governos FHC e Lula (1996-2008)**. 2012. 135p. Dissertação - Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. A Militarização da Segurança Pública: Um entrave para a democracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, febrero, 2010, p. 119-130. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.

NORDEN, Deborah L. Latin American Militaries in the 21st Century: Civil-Military Relations in the Era of Disappearing Boundaries. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M (Eds.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. Londres: Routledge, 2016, p. 242-253.

ODILLA, Fernanda. O que é a Lei de Segurança Nacional, usada para indiciar autor de ataque contra Bolsonaro. **BBC Brasil**, Londres, 8 set. 2018. Disponível em: <<https://bbc.in/34bfTt3>>. Acesso em 27 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaración sobre seguridad en Las Américas** (Aprovado na terceira sessão plenária, celebrada em 28 de outubro de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1. 28 out. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2BJJ0r8>>. Acesso em 24 out. 2019.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. Conflitos militares e decisões políticas sob a presidência do general Geisel. In ROUQUIÉ, A. (Org.). **Os Partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

_____; SOARES, Samuel Alves. Forças Armadas, Direção Política e Formato Institucional. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio Janeiro: Editora FGV, 2000, p. 98-124.

OLIVEIRA, Natália. O que é garantia da lei e da ordem e como ela se aplica. **Estadão**, São Paulo, 24 de maio de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2rL9117>>. Acesso em 5 de agosto, 2018.

OUCHANA, Giselle. 2017. (A UPP) Já acabou. Só estamos aguardando a ordem para sairmos daqui', diz policial. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://glo.bo/2Ap04QJ>>. Acesso em 5 de agosto, 2018.

PASSOS, Anaís M.. Fighting crime and maintaining order: shared worldviews of civilian and military elites in Brazil and Mexico. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 2 , p. 314-330, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HPJ1MV>>. Acesso em 23 mar. 2019.

PION-BERLIN, David. **Military Missions in Democratic Latin America**. Nova York: Pallgrave Macmillan, 2016.

RAMOS, Vanderlei; et al. Regulamentação do parágrafo sétimo do artigo 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e a implantação do Sistema Único de Segurança Pública. **Jus**, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2o8cawT>>. Acesso em 3 out. 2019.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 36, p. 09-35, 2012.

_____. Drug Trafficking and Security in Contemporary Brazil. **World Politics of Security**, v. 1, p. 235-250, 2015.

_____; BRANCOLI, Fernando; KALIL, Mariana. Brazil, Pacification and Major Events: Forging and Ambience of Security in Rio. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, v. 4, n. 1, p. 71-86, 2018.

RODRIGUES, Rute Imanishi; ARMSTRONG, Karolina. **A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/34rbvGt>>. Acesso em 20 set. 2019.

SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Vanessa. La Violencia Vinculada a la Criminalidad en Brasil y el Papel de las Fuerzas Armadas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 10, n. 1, p. 89-109, 2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: O Caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n. 54, p. 115-128, 2004.

SANTOS, Tamiris Pereira dos; DUARTE, Érico Esteves. Defense Management & Defense Analysis: Desafios para o Ministério da Defesa. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 114-146.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, 407-433, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2NRe13b>>. Acesso em 26 mar. 2019.

SILVA, André Reis da. Interdependência, Segurança e Desenvolvimento: A Política Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967). In: SILVA, André Reis da (Org.). **Política Externa Brasileira Durante o Regime Militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá, 2014.

SMALLMAN, Shawn. A profissionalização da violência extra-legal das Forças Armadas do Brasil (1945-1964). In CASTRO, Castro et al (Orgs.). **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SMITH, Peter H.. **Democracy in Latin America: political change in comparative perspective**. Nova York: Oxford University Press, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v.20, n. 56, 2006.

SOARES, Samuel Alves. ¿ Volvieron los militares? La democracia obstruida por la cuestión militar. **Nueva Sociedad**, v. 278, p. 48-58, 2018.

SOETERS, Joseph; SHIELDS, Patricia M.; RIETJENS, Sebastiaan. **Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies**. Nova York: Routledge, 2014.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. **Soc. estado.**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 207-223, abr. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2wGUTM5>>. Acesso em 8 jun. 2019.

STEPAN, Alfred. **Os Militares na Política**. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975.

_____. **Os Militares: Da Abertura à Nova República**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Pontos de contato ou de atrito? Documentos de defesa nacional do Brasil e dos Estados Unidos. **Conjuntura Austral**. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v. 3, p. 24-37, 2012.

_____. A agenda de defesa do Brasil para a América do Sul. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 48-65.

_____. O Exército Brasileiro e a Emulação dos Modelos Francês e Brasileiro no Século XX. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 2, p. 361-380, mai-ago 2016.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Acesso em 4 abr. 2019.

TAURECK, Rita. Securitization theory and securitization studies. **Journal of International Relations and Development**, v. 9, p. 53-61, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zkm6VF>>. Acesso em 26 mar. 2019.

TRINKUNAS, Harold. Reordering Regional Security in Latin America. **Journal of International Affairs**, v. 66, n. 2, p. 83-89, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2N6BFaf>>. Acesso em 23 out. 2019.

UOL. Na esteira de Bolsonaro, 72 militares são eleitos para cargos legislativos. **UOL**, São Paulo, 8 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2C0an0c>>. Acesso em 1 nov. 2019.

VALENTE, Rubens. Folha, 28 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2QB7sQL>>. Acesso em 2 jan. 2018.

VILLA, Rafael Duarte; RODRIGUES, Thiago ; BASTOS, Fabrício Chagas. South America in the Post-cold War era: war on Drugs and the Reshaping of the US Security agenda. **Revista da Escola de Guerra Naval (Ed. português)**, v. 21, p. 33-61, 2015.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. **On security**. Nova York: Columbia University Press, 1995.

WEIFFEN, Brigitte; VILLA, Rafael Duarte. Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. In: SUAREZ, Marcial A. G.; VILLA, Rafael Duarte; WEIFFEN, Brigitte (Eds.). **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017, p. 1-23.

WEISS, Tomás. The Blurring Border Between Police and the Military: A Debate Without Foundations. **Cooperation and Conflict** v. 46, n. 3, p. 396-405, 2011. Acessado em 24 de Abril, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2AXuRsJ>>. Acesso em 24 abr. 2018.

WILLIAMS, Michael. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, p. 511-531, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2VKvv1X>>. Acesso em 4 abr. 2019.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. O legado da transição na agenda democrática para a defesa os casos brasileiro e argentino. In: SAINT-PIERRE, H. Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Unesp, 2007a.

_____; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. O impacto das relações civil-militares sobre as missões das FA brasileiras no século XXI. In: **LASA 2007. AFTER THE WASHINGTON CONSENSUS: COLLABORATIVE SCHOLARSHIP FOR A NEW AMÉRICA**. Pittsburg: LASA 2007, 2007b.

ZAVERUCHA, Jorge. A tutela militar restaurada. *Lua Nova*, v. 3, n. 1, 1986. Disponível em: <<https://bit.ly/2LyhLnA>>. Acesso em 25 dez. 2018.

_____. FHC, Forças Armadas e Polícia. Rio de Janeiro: Record, 2005.