



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**O USO DE FORÇAS ARMADAS EM SEGURANÇA PÚBLICA:
o caso do Rio de Janeiro**

MARIANA PAULA SALVADORI

BRASÍLIA/DF
Março 2020

MARIANA PAULA SALVADORI

**O USO DE FORÇAS ARMADAS EM SEGURANÇA PÚBLICA:
o caso do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Relações
Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e
Comparada

Orientadora: Professora Doutora Maria Helena
Castro Santos

BRASÍLIA/DF
Março 2020

MARIANA PAULA SALVADORI

O USO DE FORÇAS ARMADAS EM SEGURANÇA PÚBLICA: o caso do Rio de Janeiro

Dissertação de mestrado _____ pela seguinte Comissão Examinadora:

Prof^a Dra. Maria Helena Castro Santos
Universidade de Brasília IREL/UNB
Orientadora

Prof^o Dr. Eduardo Mei
Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”
Examinador Externo

Prof^o Dr. Alcides Vaz
Universidade de Brasília IREL/UNB
Examinador

Prof^o Dr. Juliano Cortinhas
Universidade de Brasília IREL/UNB
Examinador Suplente

“By peace we mean the capacity to transform conflicts
with empathy, without violence and creatively
– a never ending process.”
Johan Galtung

AGRADECIMENTOS INSTITUCIONAIS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Agradeço pelo auxílio outorgado.

AGRADECIMENTOS ESSENCIAIS

Esse trabalho não teria sido possível não fossem as críticas dos professores e pares com quem tive o prazer de dividir minhas ideias. Agradeço a todos aqueles que tiveram a paciência de me ouvir e me ajudar a entender qual era a melhor forma de responder às perguntas que me inquietavam.

Agradeço ao apoio da minha mãe, Rosana, que sempre acredita na minha capacidade de ser hoje um pouco melhor que ontem e que me ouviu, de forma incansável, nos momentos mais difíceis. Agradeço ao apoio do meu companheiro, Lennon, que esteve junto de mim por todo o processo, me ouvindo, me aconselhando, revisando meus textos e contribuindo para o desenvolvimento das atividades, com o seu altruísmo próprio que tanto me encanta.

Agradeço às minhas amigas e colegas de trabalho Adriana, Isabel, Antía, Virgínia, Carolina e Adriane, por toda a compreensão, incentivo e força que me deram diariamente até que eu finalizasse essa dissertação.

Agradeço à orientadora Maria Helena Castro Santos, por ter me acolhido, pela paciência diante das minhas falhas e pelo profissionalismo. Agradeço ao professor Juliano Cortinhas, que sempre esteve disposto a me ajudar e a ouvir minhas aflições, que me aceitou como estagiária discente e que fez contribuições decisivas para que este trabalho tomasse a forma em que se apresenta. Agradeço aos professores e colegas do GEPSI pelo companheirismo, especialmente ao meu amigo Robson, um ser humano excepcional e que fez contribuições das mais importantes para que eu chegasse até aqui.

Agradeço à toda a equipe do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, especialmente às secretárias Carol e Vanessa, pelo apoio operacional e à coordenadora de pós-graduação, professora Ana Flávia Platiau.

RESUMO

O uso de Forças Armadas em segurança pública é um fenômeno que tem acontecido em diversos países da região latino-americana. No caso do Rio de Janeiro, as forças militares, especialmente o exército, têm sido cada vez mais acionadas para missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) até serem, no limite, chamadas a liderar uma intervenção federal no estado. Com o objetivo de entender o uso de Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro, essa dissertação propõe uma combinação de fatores. A militarização da polícia, a policialização das Forças Armadas, o alto nível de criminalidade, a ineficiência do aparato tradicional de segurança pública e a percepção da sociedade, que entende que uma das funções primárias das Forças Armadas é garantir a segurança pública, fazem com que problemas puramente civis, como a criminalidade e a violência urbana, sejam abordados tanto pelas autoridades, como por parcela significativa da população, a partir de uma lógica análoga à gramática da guerra, uma *abordagem conflitiva*.

Palavras-chave: Forças Armadas; segurança pública; segurança; Rio de Janeiro

ABSTRACT

The use of Armed Forces in public security is a phenomenon that has occurred in several countries in the Latin American region. In the case of Rio de Janeiro, military forces, especially the army, have been increasingly deployed for Law and Order Assurance (GLO) missions until they are ultimately called upon to lead a federal intervention in the state. In order to understand the use of Armed Forces in public security in Rio de Janeiro, this dissertation proposes a combination of factors. The militarization of the police, the “policialization” of the Armed Forces, the high level of criminality, the inefficiency of the traditional public security apparatus and the perception of society, which understands that one of the primary functions of the Armed Forces is to guarantee public security, make purely civil problems, such as crime and urban violence, to be addressed both by the authorities and by a significant portion of the population, using a logic analogous to the grammar of war, a conflictive approach.

Key-words: Armed Forces; public security; security; Rio de Janeiro

RESUMEN

El uso de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública es un fenómeno que ha ocurrido en varios países de la región latinoamericana. En el caso de Río de Janeiro, las fuerzas militares, especialmente el ejército, se han desplegado cada vez más para misiones de Aseguramiento de la Ley y el Orden (GLO, por sus siglas en portugués) hasta que finalmente se les pide que lideren una intervención federal en el estado. Con el objetivo de comprender la utilización de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública de Río de Janeiro, esta disertación propone una combinación de factores. La militarización de la policía, la “policialización” de las Fuerzas Armadas, el alto nivel de criminalidad, la ineficiencia del aparato tradicional de seguridad pública y la percepción de la sociedad, que entiende que una de las principales funciones de las Fuerzas Armadas es garantizar la seguridad pública, hacen los problemas puramente civiles, como el crimen y la violencia urbana, que se aborden tanto por las autoridades como por una parte importante de la población, utilizando una lógica análoga a la gramática de la guerra, un enfoque conflictivo.

Palabras-clave: Fuerzas Armadas; seguridad pública; seguridad; Rio de Janeiro

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Introdução | 14 |
| 1 Da Segurança Internacional à Segurança Humana | 21 |
| 1.1 Segurança e Defesa nos Estudos de Relações Internacionais | 21 |
| 1.2 Segurança humana | 27 |
| 1.3 Os Estudos de Paz e sua abordagem da segurança | 29 |
| 2 A Construção dos papéis dos agentes de segurança no Brasil | 41 |
| 2.1 A criminalidade e a ineficiência do aparato tradicional de segurança pública no Rio de Janeiro | 42 |
| 2.2 A militarização das forças policiais | 48 |
| 2.3 A policialização das Forças Armadas | 57 |
| 2.4 Percepção Social | 70 |
| 3 Abordagem conflitiva: lógica de guerra na segurança pública do Rio de Janeiro | 73 |
| Resumo e Conclusão | 84 |
| Referências Bibliográficas | 89 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| CDS | Conselho de Defesa Sul-Americano |
| CPP | Corpo Policial Permanente |
| CPPM | Código de Processo Penal Militar |
| CSLCN | Conselho Sul-Americano da Luta contra o Narcotráfico |
| CSN | Companhia Siderúrgica Nacional |
| DDN | Doutrina de Defesa Nacional |
| DSN | Doutrina de Segurança Nacional |
| ESG | Escola Superior de Guerra |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FIFA | Federação Internacional de Futebol |
| FTM | Força-Tarefa Marítima |
| GLO | Garantia da Lei e da Ordem |
| GVA | Garantia de Votação e Apuração |
| MD | Ministério da Defesa |
| MINUSTAH | Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti |
| MPF | Ministério Público Federal |
| MPRJ | Ministério Público do Rio de Janeiro |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PM | Polícia Militar |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPC | Processo de Planejamento Conjunto |
| UNASUL | União de Estados Sul-Americanos |
| UNIFIL | Força Interina das Nações Unidas no Líbano |
| UNODC | Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes |
| UPP | Unidade de Polícia Pacificadora |
| URSS | União Soviética |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|--|----|
| Quadro 1 | Definição de Conceitos | 29 |
| Quadro 2 | Rotas do tráfico de cocaína de acordo com as apreensões de 2013 a 2017 | 43 |
| Quadro 3 | Cauda, definição e efeito da Abordagem Conflitiva | 74 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-----------|--|----|
| Gráfico 1 | Mortes por intervenção de Agentes do Estado no Rio de Janeiro | 44 |
| Gráfico 2 | Número de missões de GLO executadas por ano pelas Forças Armadas brasileiras | 58 |
| Gráfico 3 | Ações de GLO por tipo (1992-2019) | 59 |
| Gráfico 4 | Operações de GLO no Rio de Janeiro | 70 |

INTRODUÇÃO

As Forças Armadas têm sido empregadas internamente em segurança pública em diversos países. Apesar de sua função primária se dar no campo da política externa, ou seja, na defesa do Estado Nacional diante de seus pares e outros possíveis inimigos, esse aparato, fortemente armado e treinado de modo geral para a guerra, assume, em diversos momentos, funções internas. Ainda que essas atividades, por vezes subsidiárias, sejam das mais diversas, incluindo obras de engenharia, defesa civil, saúde pública e educação, por exemplo, essa dissertação circunscreve-se apenas ao uso de forças armadas em segurança pública ou cidadã.

Por definição, Forças Armadas são instituições estabelecidas pelo Estado para o propósito primário de defesa nacional frente a ameaças externas e conflitos internos (Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra – DCAF), ou seja, servem primariamente para a manutenção da segurança do Estado. Elas são formadas por todas as forças militares de um país e geralmente divididas em três: o exército - força de terra -, a marinha - força de mar - e a aeronáutica - força de ar -, como é o caso brasileiro.

A existência de forças armadas está relacionada à própria construção do Estado-nação, visto que elas são as depositárias do monopólio legítimo da força, característica fundante do Estado (WEBER, 1919). Por isso, de modo geral, sua missão principal é a defesa nacional e a manutenção da integridade do território, e está assim definida nas constituições de quase todos os países (RIAL, 2018). Contudo, é possível encontrar nas cartas magnas de diversos outros Estados a atribuição de funções adicionais a estas forças, como é o caso do seu emprego em segurança pública, que no Brasil se dá através das chamadas missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

É importante compreender, portanto, a diferença entre defesa nacional e segurança pública. Duas faces da segurança de um Estado, mas que diferem quanto às regras que as regem e quanto a seus referenciais e, portanto, a seus níveis de análise.

A defesa nacional é um conjunto de atividades políticas e militares que visam impedir ou combater ataques externos que coloquem em risco a existência do Estado ou a sua soberania (RIAL, 2018). Isso significa dizer, que, tradicionalmente, este conceito tem como referencial de segurança o Estado-nação e está associado ao nível de análise internacional. Trata-se de garantir a proteção do Estado diante de ameaças à sua integridade ou soberania, o que pode, no limite, resultar na conflagração de um conflito armado, ou seja, na guerra.

Desse modo, as atividades relativas à defesa são regidas pelas normas escritas e consuetudinárias do direito internacional, incluindo aquelas que regem os conflitos armados,

chamadas, em seu conjunto, de direito humanitário. Isso é relevante porque as regras que regem a relação entre Estados são intrinsecamente diferentes das regras que regem a relação entre cidadãos compatriotas, às quais se circunscrevem as ações de segurança pública.

Na atualidade, os confrontos diretos entre Estados são mais raros, mas ainda persistem conflitos de interesses que levam a discussão sobre a defesa nacional a outros assuntos não tradicionais, como as novas ameaças sugeridas pela Escola de Copenhagen, que veremos no Capítulo 1. É neste marco em que se vê a aproximação das Forças Armadas de atividades outras, como a segurança pública, por exemplo.

A segurança pública referencia-se, por sua vez, no indivíduo, no cidadão, portador de direitos. Ela consiste na proteção do livre exercício desses direitos e liberdades. Ainda que seja possível diferenciá-la de segurança cidadã, que seria mais específica ainda ao procurar garantir a proteção das pessoas frente a agressões, situações de perigo, ações violentas ou calamidades públicas (UGARTE, 2001), para efeitos dessa dissertação tomaremos os dois termos como sinônimos. O uso de forças armadas em segurança pública, assim como em segurança cidadã, significa dizer que as forças armadas desempenham papel de polícia.

Em diversos países da América Latina contemporânea, por exemplo, as Forças Armadas são empregadas, com certa frequência, em ambientes urbanos internos para combater a criminalidade, ou seja, assumem um papel de polícia atuando em função da segurança pública ou segurança cidadã. E apesar de, na região, a separação entre os conceitos de defesa e segurança ser clara, quase todos os países preveem em seu ordenamento jurídico, ora constitucional, ora ordinário, a atuação das Forças Armadas para a manutenção da ordem interna. (RIAL, 2018)

Apresentam em sua constituição essa determinação o Brasil (art. 142), Equador (art. 158), El Salvador (art. 168 e 212), Guatemala (art. 244), Honduras (art. 272), México (art. 89), Nicarágua (art. 92), Peru (art. 137 e 165), República Dominicana (art. 252) e Venezuela (art.328). Na Argentina, Cuba e Uruguai o assunto não é tratado em nível constitucional, mas formas possíveis de atuação das Forças Armadas em segurança pública figuram em outras normas. (RESDAL, 2016)

Nesse contexto, a Argentina, por exemplo, é o país em que, dado seu histórico de regime militar, a separação é mais evidente. Regidas por leis ordinárias, as Forças Armadas têm a função clara de defesa nacional (Lei Nº 23.554), podendo dar apoio apenas logístico e de maneira extraordinária ao reestabelecimento da segurança interna (Lei Nº 24.059). Contudo, tem se verificado recentemente um movimento pela ampliação dos papéis das forças armadas. Em 2018, diante do Decreto 683, que abre possibilidade de emprego de Forças

Armadas em segurança interna, o país enfrentou uma série de protestos. De acordo com o decreto, o Exército Nacional pode reagir às ameaças que existam dentro do território argentino, mas que tenham se originado fora do país, como o tráfico de drogas ou terrorismo internacional. Além dele, durante o governo do então presidente da República, Mauricio Macri, também foi editado o Decreto 703, chamado de Diretiva de Defesa Nacional que permite às Forças Armadas elaborar estratégias contra o crime organizado e terrorismo internacional.

No Brasil, as GLO ocorrem em diversas regiões e justificadas por diversos fenômenos. Segundo dados do Ministério da Defesa (MD), entre os anos de 1992 e 2019, as Forças Armadas foram empregadas em 25 ocasiões de greve da polícia militar, em 22 missões de GLO durante eleições para "garantia da votação e apuração", no apoio de segurança de 38 eventos bem como em 28 outras missões que incluem segurança pública, proteção de bens públicos, greves de outros setores, escoltas, etc. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019) É importante destacar ainda a atuação das Forças Armadas na segurança de grandes eventos, como os que ocorreram no Brasil entre 2013 e 2016, a saber a Copa das Confederações FIFA (2013), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa do Mundo da FIFA (2014), Jogos Olímpicos (2016).

Contudo, o emprego interno das Forças Armadas não ocorre apenas em situações evidentemente excepcionais como as apresentadas acima. Desde 1992, as Forças Armadas brasileiras foram chamadas em, pelo menos, 23 missões de GLO para atuar na violência urbana, especialmente do Rio de Janeiro, que recebeu sozinho 11 dessas missões, para combater ondas de criminalidade, motivadas pelos altos índices de violência que assolam essas regiões de forma crônica.

É importante notar que fenômenos parecidos se apresentam na Colômbia e no México, dois outros países da região que enfrentam problemas semelhantes de segurança pública relacionados ao tráfico de drogas.

Do ponto de vista normativo, o texto constitucional mexicano não faz referência às atribuições das Forças Armadas, contudo, o assunto é trazido pela Lei Orgânica do Exército e da Força Aérea e posteriormente pela Lei de Segurança Interna, de 2017. De acordo com essa segunda lei,

“As Forças Armadas sem prejuízo das missões que têm designadas na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e em suas Leis Orgânicas, só intervirão mediante a emissão de uma Declaração de Proteção à Segurança Interna, quando as

capacidades das Forças Federais resultarem insuficientes para reduzir ou conter a ameaça.” (Ley de Seguridad Interior, 2017, tradução nossa)

Nesse contexto, a prática de emprego de Forças Armadas em segurança pública no México que já era recorrente à época da edição desta lei, teve seu debate acirrado principalmente devido à implementação da “guerra contra as drogas”.

Na Colômbia, a Constituição determina, em seu artigo 217, que a finalidade primordial das Forças Armadas é defender a soberania, a independência, a integridade do território nacional e a ordem pública. Complementado pela Lei nº 578/2000, o artigo 217 permite o uso de Forças Armadas em segurança pública e reveste o presidente da República da capacidade de decidir sobre o assunto.

No Brasil, o fenômeno do emprego de Forças Armadas em segurança pública tem sido bastante difuso e distribuído pelo território nacional. Os mais diversos motivos, como greves de corporações policiais, rebeliões prisionais, eleições e eventos, têm levado ao emprego de Forças Armadas em missões de Garantia da Lei e da Ordem. Contudo, é importante destacar que a presente pesquisa se circunscreve às GLOs ocorridas no Rio de Janeiro, de 1988 a 2019, lideradas pelo Exército e solicitadas para a contenção de violência urbana. Ou seja, não motivadas pela ocorrência de grandes eventos ou revoltas prisionais. Posto isso, nosso objetivo será analisar a utilização dessas missões no Rio de Janeiro.

A escolha de centralizar o estudo no caso do Rio de Janeiro se deu pelo uso recorrente de Forças Armadas em segurança pública no estado – 11 missões de GLO para contenção de violência urbana entre 1992 e 2019¹ –, o que culminou na intervenção federal decretada em fevereiro de 2018, pelo então presidente da República, Michel Temer, colocando o Exército no comando de toda a estrutura de segurança pública do estado.

É importante, ainda, notar que o foco da pesquisa está circunscrito ao período democrático recente, ou seja, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao colocar fim ao longo período de Regime Militar (1964-1985), esta Constituição marca alterações muito profundas na estrutura governamental e do país e, por isso, a atuação das Forças Armadas em segurança pública no período ditatorial anterior seria muito pouco comparável ao que se observa no Brasil contemporâneo.

Nesse sentido, é antecedente a qualquer atuação das Forças Armadas em GLO no Brasil a permissão legal expressa na Constituição Federal de 1988, o contexto de paz negativa na

¹ Conforme dados do Ministério da Defesa disponíveis em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/tabelas_glo_atualizada.pdf>

região sul-americana e a influência dos EUA sobre o papel das Forças Armadas brasileiras no pós-Guerra Fria.

Como será discutida no capítulo 2, a decisão dos constituintes sobre a estrutura da segurança pública e da Defesa Nacional, vislumbradas juntas no Título que trata *Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas* na Constituição, apresenta uma organização dos agentes de segurança militares e civis que permite essa porosidade entre os papéis tradicionais de cada uma dessas forças.

Além disso, do ponto de vista externo, parece evidente que caso o Brasil estivesse envolvido em guerras, fossem elas circunscritas à região da América do Sul ou não, a concentração de esforços bélicos para a defesa do país, fim primeiro das Forças Armadas, impossibilitaria ou reduziria de maneira substantiva a disponibilidade de contingentes e recursos para o emprego dessas forças no âmbito da segurança pública. Por isso, é considerada variável antecedente a paz negativa, ou seja, a ausência de guerras na região sul-americana.

No que concerne às influências externas nas atribuições das Forças Armadas brasileiras, é importante notar que o fim da Guerra Fria e a reconfiguração das dinâmicas de poder no sistema internacional, causaram grandes impactos nos entendimentos do que é Segurança Internacional. Sem a dinâmica bipolar de poder internacional, o inimigo deixou de ser tão óbvio. Isso significou uma redefinição de papéis das Forças Armadas da América Latina, uma vez que até então elas atuavam, em grande medida, em consonância com as prioridades estabelecidas pelo norte global. As Forças, que reproduziam regionalmente a máxima de combate ao comunismo, foram, então, chamadas a atuar em uma gama de outras atividades abarcadas conceitualmente pela ideia de segurança multidimensional.

É sabido que, no contexto internacional, a recomendação da potência hegemônica, durante o período bipolar, os Estados Unidos da América (EUA), era de que as Forças Armadas de países periféricos como o Brasil se voltassem para dentro a fim de combater o inimigo interno, o comunismo. Os EUA, por sua vez, através da OTAN, tratariam de garantir a segurança externa, ao combater as “investidas expansionistas” da União Soviética. A ameaça de um conflito nuclear, nesse período, era real e o poder bélico dos países da América Latina era muito limitado diante do conflito entre os dois polos. Essa assimetria no ambiente internacional era resolvida através das alianças que dividiram o mundo em dois grandes blocos. Assim, sob a guarda internacional dos EUA, o Brasil viveu um Regime Militar em que a função das Forças Armadas foi ampliada para muitas esferas da vida política e da estrutura governamental, mas que se manteve sobretudo fiel à recomendação do *hegemon* de

combater o comunismo dentro de seus limites territoriais. Era uma forma de atuação interna das Forças Armadas, que não se confunde com o objeto desse estudo.

A chamada Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que se institucionalizou durante o Regime Militar no Brasil, foi um exemplo da internalização da recomendação do bloco ocidental de combater o comunismo. O uso atual das Forças Armadas em segurança pública é, contudo, muito diverso daquele pautado pela Doutrina de Segurança Nacional. A situação hoje consiste numa inserção interna dessas corporações, em especial do Exército, no combate à criminalidade comum, sem uma atribuição ideológica às práticas ilícitas.

Com o fim da Guerra Fria, o desmonte da União Soviética (URSS) e o desaparecimento do inimigo comunista, houve uma grande transformação no quadro da Defesa e da Segurança. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a organização que havia sido criada para combater a investida comunista sobre os países ocidentais, precisou, portanto, passar por uma reformulação, visto que o colapso do inimigo oriental retira de pauta aquilo que era a sua atividade-fim. Da mesma forma, o fim da Guerra Fria, implicou para as Forças Armadas da América Latina uma redefinição de papéis. A recomendação era que, no âmbito externo, essas Forças deveriam se juntar às missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e que do ponto de vista interno, elas atuassem agora na segurança interna no combate às “novas ameaças” e através de uma concepção multidimensional da segurança, em atribuições ligadas ao narcotráfico, crime organizado, violência e distúrbios urbanos. (CASTRO SANTOS, 2004)

Tendo em vista esses três fatores antecedentes – a legislação favorável, a paz negativa na região e a influência dos EUA sobre o papel das Forças Armadas brasileiras –, esse estudo de caso do Rio de Janeiro apresenta um conjunto de variáveis independentes que explicam em grande medida o fenômeno do emprego das Forças Armadas na segurança pública do estado. (1) A militarização da polícia, (2) a “policialização” das Forças Armadas, (3) os altos níveis de criminalidade e violência urbana, (4) a ineficiência do aparato tradicional de segurança pública e a (5) aceitação social para o uso de Forças Armadas em ações internas compõem uma condição que chamamos de *abordagem conflitiva* da segurança pública. Essa combinação de fatores aproxima o ideário da segurança pública das concepções de guerra, ocasionando respostas demasiadamente violentas, desproporcionais e que colocam em paralelo as noções de infratores e de inimigos. Assim, o emprego de Forças Armadas em segurança pública emerge como uma consequência dessa junção de fatores.

A partir de uma análise pautada nas condições INUS (do acrônimo em inglês: *Insufficient but Necessary part of a condition which is itself Unnecessary but Sufficient*, ou seja, uma parte insuficiente, mas necessária, de uma condição que não é por si só necessária, mas é

suficiente para a ocorrência do fenômeno) (RAHLFING, 2012), entendemos que o conjunto das cinco variáveis acima descritas compõem uma condição suficiente para o emprego das Forças Armadas em segurança pública.

Nesse sentido, as cinco variáveis independentes apresentadas são individualmente insuficientes, mas necessárias para a ocorrência da abordagem conflitiva em segurança pública. Isso porque, apesar de poder haver outras variáveis que contribuam para essa condição, caso uma daquelas aqui apresentadas não ocorresse, dificilmente haveria uma abordagem da segurança pública que aproximasse as respostas aos problemas da criminalidade e da violência daquelas impostas ao inimigo em um contexto de guerra.

Por outro lado, é importante destacar que apesar de considerarmos a abordagem conflitiva suficiente para gerar o emprego de Forças Armadas em segurança pública, fazemos a ressalva de ela não é necessária, ou seja, entendemos que é possível que as Forças Armadas sejam empregadas em segurança pública com base em outro conjunto de fatores não vislumbrados no escopo deste trabalho.

O capítulo 1, *Da Segurança Internacional à Segurança Humana*, traz uma discussão teórica do conceito de segurança e explica o motivo de sua centralidade para a compreensão do fenômeno do uso de Forças Armadas em problemas não tradicionalmente atribuídos à defesa nacional. Neste capítulo são definidos os conceitos utilizados no decorrer da pesquisa e estabelecidas as diferenças entre as concepções tradicionais e críticas da segurança que embasam ora a defesa de uma abordagem mais ampla das atribuições das Forças Armadas, ora a defesa de uma abordagem mais restrita. O capítulo trata da importância de se compreender o conceito de segurança pelo seu viés humano – segurança humana – e apresenta as complicações advindas desse entendimento para a adaptação das instituições que foram fundadas sobre as concepções tradicionais.

No Capítulo 2, *A Construção dos papéis dos agentes de segurança no Brasil*, são apresentadas as variáveis que compõem a abordagem conflitiva da segurança pública: 2.1 A criminalidade e a ineficiência do aparato tradicional de segurança pública no Rio de Janeiro, 2.2 A militarização das forças policiais, 2.3 A policialização das Forças Armadas, e 2.4 Percepção Social.

O Capítulo 3, *Abordagem conflitiva: a gramática da guerra na segurança pública do Rio de Janeiro*, traz uma análise da relação das variáveis apresentadas no capítulo anterior com o fenômeno estudado. Nessa parte, apresentamos a ideia de *abordagem conflitiva* da segurança pública, que é gerada pela combinação dos fatores apresentados no capítulo três e é condição suficiente para o uso de Forças Armadas em segurança pública. Essa abordagem conflitiva

leva ao enfrentamento dos problemas de segurança pública de forma análoga ao enfrentamento dos inimigos em uma guerra, onde cabe, portanto, o uso de Forças Armadas.

A conclusão trata das consequências da adoção dessa abordagem conflitiva pelas autoridades, agentes e população. O enfrentamento violento dos problemas da segurança pública, atribuindo a ela os símbolos da semântica da guerra, favorecem as violações de direitos humanos e princípios democráticos. Isso porque a segurança pública é dotada de um caráter civil que confere aos cidadãos, quer sejam infratores ou não, uma série de direitos e deveres não comparáveis em nada com a esfera jurídica que permeia as guerras, a começar pela contradição gritante entre o objetivo das ações de segurança pública, que é proteger os cidadãos, e o objetivo da guerra que é político, mas executado via a morte ou o aniquilamento do inimigo.

1 DA SEGURANÇA INTERNACIONAL À SEGURANÇA HUMANA

Os estudos de segurança internacional passaram por transformações através do tempo que provocaram uma migração no seu referencial. Entender que o conceito que antes estava relacionado prioritariamente às noções de Estado e soberania, agora parte de uma abordagem individual, é fundamental para compreender o fenômeno do emprego de Forças Armadas em segurança pública.

Este capítulo está dividido em três partes, visando trazer, na primeira, um panorama conceitual sobre o que é segurança e de que forma ela se relaciona e se diferencia da defesa; na segunda, apresentar o conceito de segurança humana que será fundamental para a análise proposta por esta dissertação; e por último, na terceira parte, discutir o senso comum de que a região sul-americana é pacífica, para isso trazendo os estudos de paz e suas conceitualizações.

1.1 Segurança e Defesa nos estudos de relações internacionais

A definição dos conceitos de *segurança* e de *defesa* remete ao pensamento clássico de Relações Internacionais. Isso porque para acompanhar a evolução desses conceitos é necessário antes compreender suas origens estadocêntricas. É evidente que muito além do que foi vislumbrado pelos pensadores realistas ou liberais, os conceitos foram expandidos, passando a atingir uma nova gama de temas – como a criminalidade e violência urbana – o que trouxe também uma série de novos problemas. Por isso, nesta parte, buscamos apresentar

brevemente os principais marcos da evolução conceitual e o lugar da *segurança* nos estudos de relações internacionais através das principais contribuições teóricas.

A segurança e a defesa sempre estiveram no centro das concepções clássicas de Relações Internacionais. Sejam realistas ou liberais, a ideia de que o Estado é o principal ator, senão o único, no ambiente internacional sempre conferiu aos estudos de segurança um destaque espacial, visto que diz respeito à chamada *high politics*, ou seja, à política ligada à disputa pelo poder e pela sobrevivência no ambiente internacional.

Ainda que o Realismo Clássico tenha sido enfraquecido pelos esforços liberais do fim da Primeira Guerra Mundial, a Segunda Guerra deu novo impulso aos pensadores dessa linha, proporcionando espaço para a ascensão da concepção neorrealista das relações internacionais. Esta abordagem, assim como a do Realismo Clássico de John Herz (1950), concede, tradicionalmente, uma maior relevância aos assuntos ligados à Defesa e à Segurança nacionais.

Segundo a visão clássica de Herz, autor basilar de toda a concepção realista nas Relações Internacionais, os Estados atuam em um ambiente internacional anárquico em que a relação entre eles está simbolizada por um jogo de soma zero, ou seja, para que um Estado obtenha ganhos de poder, todos os outros devem perder proporcionalmente, de modo que o somatório entre ganhos e perdas seja zero.

Nessas condições, não há entidades superiores capazes de orquestrar ou mediar os conflitos de interesses entre esses atores, por isso considera-se que os Estados convivem em uma situação de autoajuda, ou seja, uma situação em que só podem contar consigo mesmos e com as suas próprias potencialidades para garantir proteção e buscar seus interesses. O resultado desse cenário é o *dilema da segurança*, em que a busca contínua por instrumentos que representem um aumento de poder bélico de um Estado frente aos demais, resulta num aumento da insegurança como um todo, visto que gera uma tendência recorrente de resposta mútua.

Isso significa que, segundo esta visão, a segurança é o objetivo central de qualquer Estado. Todas as ações de um Estado visam garantir sua permanência e perpetuação diante dos inimigos e cooperação no ambiente internacional é impossível.

O neorrealismo, que emergiu no contexto da Segunda Grande Guerra, trouxe à tona dois pensadores fundamentais: Hans Morgenthau (1904-1980) e Kenneth Waltz (1924-2013). A busca desses autores em determinar de que forma os Estados poderiam garantir sua autonomia nesse sistema anárquico, inseguro e ameaçador resulta em alguns conceitos fundamentais, dentre os quais a chave se encontra na concepção de *balança de poder*.

Morgenthau (1948) entende que o objetivo principal dos atores estatais nesse ambiente anárquico é a maximização do poder. Isso porque, segundo este autor, somente o poder pode limitar o poder. A paz, contudo, seria atingida numa situação em que os poderes entre os Estados estejam divididos de maneira equivalente, proporcionando o que se convencionou chamar de um *equilíbrio na balança de poder*. Assim, de acordo com Morgenthau, apenas este equilíbrio poderia aumentar a segurança internacional, uma vez que colabora para a manutenção da estabilidade no sistema.

O pensamento de Waltz (1979), por sua vez, se difere de Morgenthau na medida em que estabelece que o objetivo do Estado no ambiente internacional é a maximização de sua segurança, e não de poder. O poder deixa de ser considerado um fim em si mesmo e passa a ser entendido como o meio através do qual os atores conseguem garantir a sua segurança. Essa adaptação é fundamental para os estudos posteriores na temática. Segundo o autor, este objetivo é constante e está vinculado à variação de capacidades dos Estados no sistema. A busca pela segurança se faz, portanto, determinante da estabilidade e da paz neste ambiente internacional anárquico.

Outra vertente de pensamento realista foi desenvolvida em 1995 por John Mearsheimer (1947-atualidade), o chamado Realismo Ofensivo. De acordo com a teoria sistêmica do autor, que busca explicar a guerra e a violência internacional, a igualdade de poder é a chave para a paz. Isso porque as desigualdades fomentam a percepção de que há maior potencial de sucesso em caso de agressão, o que tende a incentivar atitudes ofensivas no cenário internacional. A exemplo dessa visão, Mearsheimer argumenta que um dos fatores que possibilitaram a paz na Europa no pós-Segunda Guerra foi a existência de um sistema bipolar, no qual a equivalência de poder entre os blocos oriental e ocidental possibilitou a existência de uma balança militar igualitária.

Assim, é evidente que as teorias realistas estabelecem o Estado como o principal ator das relações internacionais, sendo a sua segurança o grande desafio a ser superado em um sistema internacional anárquico. Os conceitos de estabilidade e de paz se confundem e são o fim pretendido por estes atores, através de cálculos de custos, riscos e benefícios. A principal maneira de garantir essa estabilidade é através do equilíbrio na balança de poder, que se dá por meio da dissuasão (ameaça do uso da força) ou através da violência. (AMARAL, 2009)

Com o fim da Guerra Fria, um marco importante para a política internacional, a concepção tradicionalista apresentada pelo realismo e sua nova versão apresentaram limites teóricos para explicar novos fenômenos. As críticas à visão realista alegavam que a perspectiva somente era aplicável para a compreensão da situação dos Estados mais

poderosos, obstruindo, desta forma, o caminho da emancipação humana segundo o proposto pela Escola de Frankfurt. (TANNO, 2003). A substituição de uma bipolaridade no sistema internacional apoiada sobre a dicotomia entre comunismo e capitalismo por um sistema mundial multipolar – em que o alinhamento à Rússia ou aos EUA deixa de ser a premissa – altera, de maneira determinante, a visão de muitos analistas sobre certos paradigmas teóricos do realismo. A nova ordem mundial advinda dessa alteração na estrutura de poder mundial provocou importantes mudanças conceituais, principalmente no campo da segurança internacional.

Nesse contexto, iniciam-se as contribuições da chamada Escola de Copenhague, que surge como uma aproximação importante à concepção de segurança humana à qual referenciamos mais adiante. Essa escola, que tem na sua base os trabalhos de Jaap de Wilde, Ole Wæver e Barry Buzan, buscou, de maneira geral, expandir a agenda de segurança internacional originando uma corrente chamada *abrangente* das Relações Internacionais. Essa corrente veio a se opor às correntes tradicionalistas (representadas pelos debates realista e neorrealista) e estabeleceu franco diálogo com as visões críticas baseadas na Escola de Frankfurt. (TANNO, 2003)

Na primeira edição da importante obra de Buzan, *People, States and Fear*, em 1983, o autor já busca ampliar o aporte conceitual acerca das possíveis fontes de ameaça à segurança. Nesta obra, são estabelecidos 5 setores que dividem as novas ameaças que desafiam a sobrevivência dos Estados na conjuntura final da Guerra Fria: (1) o setor militar, (2) o setor político, (3) o setor econômico, (4) o setor societal e (5) o setor ambiental. Neste momento, Buzan ainda adota uma postura fortemente positivista que viria a ser influenciada pelas contribuições pós-positivistas de Wæver. Em 1991, uma reedição do mesmo trabalho inseriu em seu título, referência a uma alteração de perspectiva, *People, States and Fear: in Post Cold War Era*. Na nova versão, Buzan passa a distinguir o conceito de Segurança Internacional. (Amaral, 2009)

Buzan estabelece, assim, que a segurança pode ser definida de acordo com os seus objetos de referência, ou seja, com base na análise daquilo que é ameaçado. Uma ampliação do espectro de objetos de referência, antes vistos somente na figura do Estado, significou o enfraquecimento do estadocentrismo da primeira versão. Essa mudança, somada a não hierarquização entre esses objetos, são os fatores que constituem a grande inovação da proposta de Buzan, sobre a qual se ergueria a Escola de Copenhague.

E é precisamente esta não hierarquização das questões de segurança que elimina a separação entre *high politics* (de cunho militar) e *low politics* (focada sobre outras

questões). É esta horizontalização tanto dos tipos de ameaça quanto dos objetos aos quais se deve prover segurança que abre caminho para a contribuição da Escola de Copenhague para os Estudos de Segurança Internacional. (Amaral, 2009, p. 68)

São as inflexões teóricas notadas a partir de *Security: a New Framework for Analysis* (Wæaver et alii, 1998), que passaram a posicionar a Escola de Copenhague em um marco conceitual pós-construtivista. Essas mudanças, para as quais os trabalhos individuais de Wæver (1989;1995) contribuíram com importante embasamento teórico, são as que possibilitaram descartar as realidades sociais como um dado estabelecido aprioristicamente. Com isso, as questões de segurança passam a ser vistas através de um processo de construção intersubjetiva entre certos atores e a sociedade. A formulação e a implementação da agenda de segurança passaram a depender dos significados intersubjetivamente partilhados. Isso significa dizer que, para a visão desses autores, interessa muito compreender quais as pessoas ou grupos de pessoas interessados ou envolvidos na formulação de dadas políticas.

Como veremos abaixo, ao elencar setores que podem ser geradores de ameaças à segurança, a Escola de Copenhague amplia de forma relevante os estudos de segurança a questões sociais, econômicas, ambientais, para além das tradicionais abordagens políticas e militares. Circunscendo o ponto de vista tradicional ou clássico aos chamados setores militar e político, os autores da Escola de Copenhague conseguem dividir o conceito de segurança oferecendo novas perspectivas que não costumavam ser abordadas como *questões de segurança*.

Revisitando a visão clássica, no *setor militar* sugerido por Wæver et alii, o principal objeto de referência é o Estado. Entretanto, pode haver outros objetos a serem alvos de ameaças, como a balança de poder, a sociedade internacional, a não proliferação de alguns tipos de armamentos e os direitos humanos. Nesse contexto, os principais agentes securitizadores, ou seja, aqueles passíveis de sugerir se uma questão constitui ameaça ou não a algum desses objetos, são as elites militares. Contudo, grupos de pressão, intelectuais, representantes ministeriais e a indústria armamentista também são capazes de exercer pressões securitizadoras. Os processos de securitização, nesse caso, também estão diretamente ligados à natureza dos armamentos militares. O caráter ofensivo ou defensivo do arsenal interfere diretamente no grau de periculosidade que eles representam.

No que concerne ao *setor político*, as ameaças objetivam destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado. Para isso os principais objetos de referências que podem ser elencados nesse setor são o Estado, as cidades-estados, as tribos, as linhagens dinásticas, os impérios, as teocracias e os movimentos transnacionais. Os atores securitizadores, contudo,

costumam ser menos numerosos, restringindo-se àqueles governamentais, tanto no âmbito nacional como no supranacional (ONU).

O *setor societal* das questões de segurança internacional é apresentado na obra *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Wæver et alii, 1993). De acordo com o texto, “segurança societal se refere à habilidade de uma sociedade de permanecer com suas características essenciais sob condições mutáveis e ameaças possíveis.” (Wæver, 1993, p.23) Pode-se estabelecer, portanto, como objetos de referência as nações, tribos, civilizações, religiões e outras divisões de comunhão identitária.

O *setor econômico*, por sua vez, caracteriza-se pelas inseguranças econômicas que se tornam capazes de ultrapassar os limites da economia atingindo os setores militar e político. Isso pode ocorrer com a ameaça a setores industriais garantidores da sobrevivência do Estado, seja em tempos de paz, ou de conflito. As divergências ideológicas no campo econômico provocam uma situação *sui generis* em que a análise e a securitização vão depender totalmente da abordagem que se leva em consideração, tanto no que diz respeito à escolha dos objetos de referência quanto à dos agentes securitizadores. Para Buzan (1991), entretanto, a abordagem econômica que lhe parece conferir maior segurança internacional é a liberal. Isso devido aos processos de regionalização econômica que costumam ensejar a constituição de comunidades de segurança.

No quesito ambiental, nota-se a existência de duas agendas: uma governamental e outra científica. A divergência entre os agentes securitizadores se deve, em grande medida, ao caráter de longo prazo dessas ameaças. Os principais atores envolvidos nessa questão são as organizações governamentais, as organizações não governamentais, as comunidades epistêmicas e os movimentos sociais, que analisam as ameaças sobre objetos tais como o meio ambiente e a qualidade de vida já alcançada.

Paralelamente à discussão sobre a evolução do conceito de segurança, pode-se definir a defesa como uma forma de “administrar a força letal e de dissuadir inimigos que possam ameaçar a soberania nacional” (SAINT-PIERRE, 2015). Nesse sentido, a Defesa parte do Estado e compreende os esforços militares para garantir a manutenção da segurança estatal. O conceito de defesa nos interessa, porque a função primária das Forças Armadas está relacionada a este fim, estreitamente ligado às visões clássicas da segurança e não explicitamente às visões abrangentes do conceito. Isso significa que, a defesa é uma atividade da guerra, uma resposta ao ataque. Trata-se dos meios e instrumentos para garantir a segurança existencial dos Estados.

1.2 Segurança Humana

Como vimos, tradicionalmente os estudos de segurança baseiam-se na ideia de proteção do Estado soberano de ameaças externas ou internas, ou seja, o referencial dos estudos de segurança nas concepções clássicas de Relações Internacionais é o Estado. Dessa forma, questões econômicas, ecológicas, sociais e, até mesmo, a criminalidade não são consideradas ameaças à segurança, porque, segundo o entendimento dessas concepções, isso não coloca em xeque a sobrevivência do Estado, mas são vistas como problemas, cuja solução é cabível à política ou não. Segundo Krause e Williams (1997), essa rigidez teórica é um obstáculo à criação de um entendimento de segurança que seja mais compreensivo e adequado ao mundo contemporâneo – no qual esta dissertação inclui o caso brasileiro.

Devido à sua origem contratualista, a visão clássica entende que o Estado é o primeiro *locus* de segurança, derivando daí a sua autoridade. É por isso que a segurança dos indivíduos está, nesse caso, sempre atrelada à cidadania, ou seja, ao Estado. Nessa concepção o papel do indivíduo é pensado à sombra de sua nacionalidade. Um cidadão é seguro porque compõe um Estado e a insegurança surge de cidadãos de outros Estados. As ameaças são, dessa forma, dirigidas a indivíduos enquanto cidadãos e, portanto, aos seus Estados. (KRAUSE e WILLIAMS, 1997)

Apesar de concordar que a relevância do Estado é inegável, os teóricos críticos, como Booth (2007), não acreditam que ele seja o elemento mais importante, ou referencial, na discussão sobre a segurança. Ao contrário, para os críticos, esse referencial é o indivíduo, e não os indivíduos representantes do Estado, mas os indivíduos no anonimato, de forma difusa e dispersa. A segurança se define, por esse viés, como uma condição do indivíduo, como um meio para a emancipação. Nesse debate, a contribuição da teoria crítica visa desnaturalizar as instituições, tais quais o Estado, e retomar o papel central do indivíduo para a segurança. É por isso que firmam o termo *segurança mundial*, que supõe uma visão cosmopolita, em detrimento de segurança internacional, que sugere a existência de vários Estados vivendo sob um sistema.

A segurança humana é, portanto, aquela que tem como objeto referente o indivíduo e surgiu no contexto da pós-Guerra Fria e concomitante às visões multidimensionais da segurança. Em um primeiro momento, o indivíduo seguro é aquele que garante sua integridade física, estando livre, por exemplo, de conflitos armados ou da violência. A partir de uma abordagem mais profunda, o indivíduo seguro é aquele que não tenha ameaçados o

seu bem-estar e a sua dignidade, por exemplo através da fome, de doenças, de desastres ambientais ou de problemas econômicos. E num terceiro momento, o indivíduo seguro é aquele que tem garantido o exercício de suas potencialidades.

Em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) delineou as bases do conceito de segurança humana em seu Relatório de Desenvolvimento Humano. Para o órgão da ONU, a segurança humana ocorre quando o indivíduo está livre do medo (freedom from fear) e livre das necessidades (freedom from want).

“Por muito tempo, o conceito de segurança foi definido pelo potencial de conflitos entre estados. Por muito tempo, a segurança foi equiparada às ameaças às fronteiras dos países. Por muito tempo, nações têm pegado em armas para proteger sua segurança.

Para a maior parte das pessoas hoje, um sentimento de insegurança surge mais das preocupações acerca do seu dia-a-dia que do medo de um evento cataclísmico mundial. Segurança laboral, segurança de renda, segurança de saúde, segurança ambiental, segurança do crime – estas são as preocupações emergentes a segurança humana ao redor do mundo.” (UNDP, 1994, tradução nossa)

Posteriormente, o conceito foi desenvolvido por acadêmicos, principalmente aqueles de vertente crítica, e pela própria ONU que passou a adotar esse entendimento de forma ampla em suas publicações, convenções e agendas, culminando na criação do Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Segurança Humana, sediado em Nova York. A Unidade de Segurança Humana das Nações Unidas, que abriga o Fundo, foi criada em 2004 e tem por objetivo integrar a abordagem da segurança humana ao trabalho da ONU, propondo-se a converter essa visão teórica em resultados concretos.

Desse modo, entende-se que seguro é o indivíduo que não apenas está livre de um conflito armado, mas é aquele que tem uma gama de direitos garantidos para lhe proporcionar uma vida digna. Essa grande ampliação conceitual ao mesmo tempo em que significa um importante avanço diante da construção de políticas que garantam direitos mais amplos que apenas a integridade física, é também problemática dado que esta abrangência quase inviabiliza a utilização do conceito (KRAUSE, 2013).

Saint-Pierre (2015), que escreve sobre segurança no contexto da América do Sul, defende que a abertura conceitual conferida à *segurança* pela teoria construtivista de securitização, ou pela visão institucionalista de *segurança multidimensional*, ou ainda, por analogia, pela *segurança humana*, pode oferecer risco à democracia ao abrir a possibilidade de utilização das Forças Armadas em temas alheios ao enfrentamento bélico e à dissuasão propriamente ditos. Ainda que nos pareça evidente que o uso de Forças Armadas não é a

resposta para nenhuma dessas ameaças, senão a ameaça da guerra, a abertura do conceito de segurança configurou um movimento importante para levar questões sociais ao centro da discussão política internacional.

Desse modo, convém esclarecer que para efeito dessa dissertação a compreensão do conceito de segurança se dá conforme o Quadro 1. A segurança é um conceito amplo que esteve tradicionalmente referenciada no Estado, contudo, dados os movimentos críticos inaugurados pela Escola de Copenhagen e aprofundado com o surgimento da ideia de segurança humana, foi ampliado passando a referenciar-se também no indivíduo. Ainda que muitas ameaças tenham sido enumeradas ao longo deste capítulo, nos convém analisar aquela que diz respeito apenas à criminalidade.

Com o fim de garantir a sua própria segurança, um Estado, pautado nas normas do direito internacional, se utiliza das Forças Armadas como instrumento de guerra contra seus inimigos. Por outro lado, com o fim de garantir a segurança dos indivíduos, um Estado, pautado no direito interno, se utiliza das Forças Policiais como instrumento de segurança pública, em favor da população. O que se tem verificado e que se configura, portanto, como objeto deste estudo é a porosidade entre essas duas abordagens possíveis, com o emprego de Forças Armadas em missões de segurança pública e em que a polícia passa a assumir uma postura de guerra frente aos cidadãos portadores de direitos civis.

Quadro 1: Definição de conceitos

| Fim | SEGURANÇA | |
|--------------------|-----------------------|-------------------|
| Referente | ESTADO | INDIVÍDUO |
| Ameaça | GUERRA | CRIMINALIDADE |
| Meio | DEFESA | SEGURANÇA PÚBLICA |
| Instrumento | FORÇAS ARMADAS | FORÇAS POLICIAIS |
| Normas | DIREITO INTERNACIONAL | DIREITO INTERNO |

1.3 Os Estudos de Paz e sua abordagem de segurança

Como visto, as concepções acerca da guerra partem tradicionalmente de um viés teórico realista. Nesse contexto, ao tomar o sistema internacional como um ambiente anárquico, em que os Estados só podem contar consigo para sua proteção, fica claro o fator dissuasório e, portanto, a institucionalização da violência como meio de conquista de poder.

Ao se levar em consideração as visões clássicas, tanto os liberais quanto os realistas já não respondem aos anseios interpretativos atuais da segurança internacional e defesa em algumas regiões do mundo, que vivenciam períodos prolongados de paz e baixas expectativas de conflito, tais como a América do Sul ou a Escandinávia, por exemplo. Os Estudos de Paz apresentam instrumentos de análise que podem ser aplicáveis na interpretação desse tipo de realidade. As análises realistas, que depositam importância central às disputas de poder e território, não oferecem uma interpretação condizente com a conjuntura e os desafios nada tradicionais da segurança dessas regiões. Por sua vez, as análises liberais da normatividade e do institucionalismo explicam este cenário de maneira incompleta.

Os Estudos de Paz são um esforço de pesquisa e uma atividade pedagógica multidisciplinar. Dentro desta área, é possível encontrar não somente trabalhos que tratam do conflito e da paz de um ponto de vista político, mas ainda trabalhos interessados no mesmo objeto, mas advindos de outras áreas do saber, como a psicologia, psicanálise, filosofia, sociologia, jornalismo, educação, artes, linguística e, até mesmo, saúde. (WEBEL e GALTUNG, 2007) Para Webel:

“[...] a paz, assim como a felicidade, são as duas coisas, um ideal normativo no sentido kantiano – um princípio regulatório e uma virtude ética indicando como nós devemos pensar e agir, mesmo que nós falhemos em fazê-lo – e uma necessidade psicológica – algo de que estamos cientes normalmente, mas esporadicamente conscientes [...]. (WEBEL, 2007, p.6, tradução nossa)

Os Estudos de Paz oferecem uma abordagem mais ampla da definição de paz. A partir de alguns preceitos fundamentais e caros às teorias Liberal e Neoliberal, estes estudos inovam ao trazer à tona uma forte discussão sobre o caráter violento da injustiça social e, nesse sentido, sobre o papel emancipatório da paz. A partir de uma preocupação comum à de Immanuel Kant, quando redigiu o Projeto da Paz Perpétua, os estudiosos da paz atuais desenvolvem conceitos mais complexos. A visão kantiana traz para o centro da análise do conflito a divisão de poder nas comunidades políticas, ao identificar como uma das principais causas das guerras de seu tempo o fato de o poder ser exercido por aristocracias e ao sugerir que repúblicas não teriam a mesma disposição para entrarem em conflito, graças à distribuição mais igualitária do poder decisório. Isso é, em grande medida, congruente com a visão de Johan Galtung. Ao identificar a justiça social como uma das duas formas possíveis de paz, o autor mostra que sociedades mais igualitárias apresentam uma menor incidência de violência estrutural que, por sua vez, pode ser considerada o combustível de muitas disputas geradoras

de violência pessoal, ou direta, como ficará melhor explicado mais adiante. (GALTUNG, 1969)

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, os Quatorze Pontos de Wilson e a criação da Liga das Nações trouxeram à tona novamente o idealismo kantiano. Ainda que essas ideias tenham sido derrubadas pelo desencadeamento da Segunda Guerra Mundial, os princípios que as motivaram permaneceram latentes e originaram novas conceitualizações que foram mais compatíveis com a realidade empírica, sendo, ainda assim, em certa medida, normativas no que concerne à promoção da paz. A criação e a expansão do sistema das Nações Unidas exemplificam isso. Além de ter atuado como um estímulo às pesquisas e produções acadêmicas nessa área, passaram a exercer uma função importante nas atividades de *peacebuilding*, *peacekeeping* e o controverso *peace enforcement*. O interesse dos estudiosos da área por temas variados como desenvolvimento, direitos humanos, sustentabilidade e democratização foi, contudo, mais acentuado com o final da era bipolar, quando as organizações internacionais também passaram a voltar seus esforços para esta gama mais variada de objetivos, tendo com finalidade última a paz.

Em seu artigo *Violence, Peace and Peace Research* (1969), Galtung mostra com clareza o percurso do raciocínio que justifica a adoção de frentes tão heterogêneas de pensamento e ação na busca pela paz. Para o autor, a definição do conceito de paz necessariamente passa pela definição e tipificação da violência. Isso porque a paz é tida como a ausência de violência e, portanto, tem sua extensão e complexidade definidas pela própria extensão e complexidade daquilo que é considerado violência.

Para Galtung, a “violência existe quando seres humanos são influenciados de forma que suas realizações somáticas e mentais ficam abaixo de suas realizações potenciais” (GALTUNG, 1969, tradução nossa). Esse conceito é bastante amplo e rejeita explicitamente a ideia mais comumente aceita que leva em consideração somente a incapacitação somática ou privação de saúde como aspectos definidores da violência. Ao definir violência em termos da diferença entre o que é potencial e o que é factual, ou seja, entre o que é e o que poderia ter sido, o teórico estende o conceito a fatores mais subjetivos, criando uma categoria de violência indireta, ou estrutural.

É importante fazer a ressalva de que não há violência quando o factual é inevitável, ainda que seja inferior ao potencial. Um exemplo interessante é o da expectativa de vida. Considerar uma expectativa de vida de 30 anos no período neolítico, não seria uma forma de violência. Contudo, a mesma expectativa de vida em qualquer lugar do mundo nos dias atuais seria uma

forma de violência, porque, nesse caso, o fato é muito inferior ao potencial e poderia ser evitado.

Quanto mais abstrato o conceito, menor a aceitação e consenso sobre ele. É nesse sentido que se reconhece os limites desse tipo de definição. Quando as realizações factuais ou potenciais dizem respeito a aspectos mentais, o consenso sobre quais valores são parâmetros ou não tende a ser menor quando comparado aos padrões aceitos em termos somáticos. Por exemplo, a educação é um valor comumente aceito, e privar qualquer pessoa de seu desenvolvimento intelectual parece errado a quase todas as pessoas, ainda que não se discuta se isso efetivamente compõe uma forma de violência ou não. Entretanto, ser cristão é um valor caro a uns, porém detestado por outros. Privar uma pessoa da cristandade pode ser algo indesejável para uns e desejável por outros, o que leva, no limite, a definições opostas em termos de violência, neste caso.

Apesar desse limite, é possível tipificar a violência de acordo com alguns parâmetros de análise que podem contribuir, não só ao entendimento do conceito, como também para a diminuição nas possibilidades de desentendimentos no que concerne ao emprego do conceito. Partindo do princípio de que a violência é, portanto, uma relação de influência, que pressupõe um sujeito influenciador, um objeto influenciado e um modo pelo qual essa influência se desenvolve, Galtung elabora 6 possíveis distinções do conceito:

1. *Violência física ou psicológica*: a diferença entre violência física ou psicológica diz respeito ao modo de influência estabelecido na relação. Ainda que em algumas situações uma violência psicológica possa influenciar as capacidades físicas de uma pessoa e vice-versa, a distinção, para Galtung, consiste em diferenciar a violência que ocorre no corpo daquela que ocorre na “alma” (ex.: lavagem cerebral, mentiras, doutrinações, etc.).

2. *Violência positiva ou negativa*: ainda no que se refere ao modo de influência, pode-se caracterizar uma violência como negativa, ou seja, aquela em que as restrições aos movimentos dos indivíduos são aumentadas, e a violência positiva, aquela em que estas restrições são reduzidas. É importante notar que, ainda que haja uma redução de restrições, pode haver violência se a resultante dessa redução de restrição ainda significar algum grau de impedimento ao indivíduo de efetivamente realizar suas potencialidades. O exemplo indicado pelo autor é o da sociedade de consumo, que pune os indivíduos que não consomem (violência negativa) e que recompensam aqueles que consomem (violência positiva). Trata-se de um sistema de recompensas que também diminui o campo de ação.

3. *Violência com um objeto ferido ou sem*: no que diz respeito ao objeto, a violência pode efetivamente atingir um algo, ou não. A violência que ocorre sem gerar um objeto ferido é a

ameaça. De acordo com a acepção conceitual da balança de poder, os atores agem frequentemente com o objetivo de gerar esse tipo de efeito: a violência (física ou psicológica) que não atinge, a ameaça. Trata-se da dissuasão. Contudo, de acordo com a visão dos estudos da paz, as ameaças são ainda uma forma de violência. É claro que é inegável que as formas de violência sem objeto são bem menos graves que as demais, entretanto, existem e impossibilitam a paz em seu sentido puro. Já, quando a destruição atinge um objeto, ainda que não humano, pode ser que haja violência.

4. *Violência com ou sem sujeito*: para os Estudos de Paz, a forma mais importante de tipificação da violência é aquela que distingue violência pessoal ou direta, quando a violência é cometida por um ator, da violência estrutural ou indireta, quando não há um ator determinado. Partindo do pressuposto de que os recursos são distribuídos de forma desigual e que, até mesmo, o poder de decidir sobre a distribuição dos recursos é distribuído de forma desigual, a população não é capaz de realizar a completude de suas potencialidades, gerando uma diferença entre o que poderia ser e o que é. Se a divisão desigual de recursos faz com que haja pessoas que passam fome enquanto isso poderia ser objetivamente evitável, há uma violência sendo cometida sem que seu sujeito possa ser indicado com clareza. Trata-se da violência estrutural, que pode ainda ser referida como injustiça social. Já quando a relação violenta entre o sujeito e o objeto se dá através de uma ação, tem-se a violência pessoal, que é cometida por uma pessoa. Um exemplo bastante ilustrativo apresentado por Galtung é o da violência doméstica: quando um marido agride sua esposa, tem-se caso de violência pessoal, contudo, quando um milhão de maridos mantêm suas esposas em condições de inferioridade, tem-se um exemplo de violência estrutural.

5. *Violência intencional ou não-intencional*: uma divisão sobre a violência que é cometida de forma intencional ou não intencional somente é importante para a justiça. Levar em consideração a intencionalidade diz respeito à determinação de culpa, o que é fundamental na ética judaico-cristã e na jurisprudência romana, mas que não altera as consequências, ou seja, a violência em si. Contudo, focar na análise da violência intencional pode deixar escapar a violência estrutural, que em volume é muito mais significativa que a violência direta.

6. *Violência manifesta ou latente*: a violência latente é aquela que ainda não ocorreu, mas pode facilmente ser desencadeada. Ela “indica uma situação de equilíbrio instável, onde o nível de realização factual não é suficientemente protegido da deterioração pelos mecanismos de proteção” (GALTUNG, 1969, p.172, tradução minha). Uma violência estrutural latente estaria presente quando uma sociedade igualitária não tem essa estrutura suficientemente protegida, correndo o risco de sofrer um processo de “feudalização”, por exemplo. A

violência manifesta, ao contrário, e como o próprio nome sugere, é a violência que se concretiza.

É importante notar que os conceitos de sociedades dinâmicas e estáticas são associáveis às ideias de violência estrutural e pessoal. Sociedades estáticas tendem a ter uma violência estrutural naturalizada e constante, em grande medida, porque a estabilidade pressupõe uma violência inaparente, mas tão arraigada que permita a manutenção da estrutura, ou seja, do *status quo*. Por outro lado, nas sociedades dinâmicas, a violência pessoal é mais aparente porque ela atua em altos e baixos.

A violência pessoal pode ser de duas formas: somática ou mental. Somática é aquela forma de violência que atinge o indivíduo e é perceptível através de seu exterior, ou seja, aquela que age sobre o corpo humano, seja na destruição dele ou na tentativa de impedir o seu funcionamento. A forma mental, por outro lado, atua sobre a psique humana na tentativa de alterar o comportamento deste objeto. É importante fazer a ressalva, contudo, que a separação entre essas duas formas de violência é um tanto nebulosa porque as duas formas de violência podem se sobrepor em grande medida.

Enquanto os estudos militares são fundamentais no entendimento da violência pessoal, os estudos sociais são os que permitem a compreensão da violência estrutural. A visão social sobre a estratificação social é a chave da compreensão desta última, porque os estudos de paz aceitam que a fórmula da violência estrutural é a desigualdade, sendo a mais importante dentre as desigualdades aquela que impele sobre a distribuição de poder. A estrutura, contudo, não é única, mas um conjunto de sistemas maiores e menores nos quais os atores interagem em diferentes níveis.

Nesse sentido, Galtung elenca seis fatores que servem para a manutenção de uma distribuição desigual de valores, e que, portanto, podem ser interpretados como mecanismos de violência estrutural. O primeiro deles a *ordem hierárquica linear*, que serve para deixar explícito quem está acima de quem quando se compara dois atores (Ex.: em uma estrutura empresarial dividida, é facilmente identificado quem está acima no organograma quando se compara um assistente a um gerente). O segundo é o *padrão de interação acíclico*, ou seja, os atores só podem interagir de uma determinada maneira. Qualquer inversão no sentido da interação não é bem-vinda. (Ex.: respeitar as ordens de quem está hierarquicamente acima é um padrão de interação que não deve ser revertido). O terceiro é a *correlação entre hierarquia e centralidade*, segundo a qual os atores mais altos na hierarquia também ocupam os lugares centrais na rede de interação. (Ex.: O presidente da república, ao mesmo tempo em que está hierarquicamente acima de toda a estrutura do poder executivo, é um ator central nas

estruturas governamentais como um todo). O quarto diz respeito à *congruência entre os sistemas*, ou seja, à similaridade estrutural entre as redes de interação. O quinto fator é a *concordância entre as hierarquias*. Em uma estrutura desigual, um ator que é alto hierarquicamente em um dado sistema tende a ser alto também em um outro sistema de que participe. E, por fim, o sexto fator é a *união entre altos hierárquicos de diferentes níveis*, o que quer dizer que o ator mais alto na hierarquia de um nível tende a ser o representante deste nível no nível acima (Ex.: o chefe de um departamento em uma empresa tende a ser o representante deste departamento na diretoria).

Esses fatores são vistos como uma tendência. O que quer dizer que, para impedir que eles se desenvolvam criando uma estrutura desigual, é preciso uma ação de prevenção deliberada e persistente, porque o padrão é que ocorra um agravamento da desigualdade, o que significa um aumento da violência estrutural.

No que concerne à relação entre a violência pessoal e a estrutural, é possível afirmar que as duas formas de violência são empiricamente independentes e não é possível pressupor que haja uma ordem entre elas. Contudo, só é possível identificar casos “puros” de uma dessas violências – em que se observe, por exemplo, uma violência pessoal que não seja motivada por uma violência estrutural ou vice-versa –, se forem desconsiderados o contexto estrutural em que ocorre ou a pré-história do caso analisado. O fato é que, frequentemente, ocorre uma relação causal entre essas duas formas de violência. Por exemplo, um caso de violência pessoal que parece espontâneo, como a de um assassino, quando investigado, pode apresentar sua origem em uma estrutura de violência estrutural. Assim como uma sociedade desigual, em que ocorra uma separação social muito evidente entre dois grupos sociais, pode ter essa desigualdade originada em um episódio de violência direta, como é o caso de uma guerra de invasão em que os vencedores agora ocupam uma posição de superioridade em relação ao povo conquistado.

Para Galtung (1969), a violência estrutural parece ser mais “natural” que a paz estrutural, assim como a violência pessoal, que parece inevitável ainda diante da sociedade mais igualitária possível. Isso ocorre porque quando a estabilidade da estrutura social é ameaçada, aqueles que ganham com a violência estrutural vêm à superfície para defender seus interesses, muitas vezes, utilizando de instrumentos de violência pessoal, as ferramentas de opressão. As duas forças de violência são, portanto, intimamente conectadas tanto empírica como logicamente.

Segundo o autor, é impossível eleger uma dessas duas formas de violência como prioritária diante da outra, pois é o estudo e a atuação conjunta em ambas as frentes que pode

promover a paz. Entretanto o autor defende que nas Américas², por exemplo, é esperado que o foco esteja sobre a violência estrutural e que, na Europa, esse foco esteja sobre a violência pessoal. Isso porque, para Galtung, a violência estrutural causa danos de magnitudes nucleares, quando analisada sob os parâmetros da violência direta³. Isso não significa que o alto nível de violência pessoal nas Américas deva ser desconsiderado. Ainda que isso não resulte na ocorrência de guerras, a violência pessoal, no continente, se expressa na forma de “agressões intervencionistas”.

Se a paz é referida em termos de ausência de violência, o pensamento sobre a paz será também estruturado da mesma forma como essa tipologia da violência sugere. Nas palavras do autor, “um conceito estendido de violência leva a um conceito estendido de paz” (GALTUNG, 1969, p. 182, tradução minha). É nesse sentido que surge duas possibilidades de paz: a *negativa* e a *positiva*. A *paz negativa* ocorre quando há ausência de violência pessoal, ou seja, trata-se de uma visão mais aproximada da visão realista, que define a paz pela ausência de guerra. A *paz positiva*, por sua vez, caracteriza-se pela ausência da violência estrutural, o que envolve inúmeros fatores diferentes e, portanto, expande esses estudos à multidisciplinariedade.

A forma de se atingir a paz positiva é muito mais complexa, pois não basta a contenção da violência pessoal, mas é preciso ainda garantir uma distribuição igualitária de poder e recursos, ou seja, trata-se de garantir justiça social. Isso significa que, a teoria da paz não está somente relacionada à teoria do conflito, como nas visões clássicas, mas ela está, sobretudo, relacionada às teorias do desenvolvimento. Se as atividades de pesquisa tratarem somente da redução de violência pessoal, deixando de lado a questão da violência estrutural, incorre-se ao risco de aceitar sociedades de “lei e ordem” (GALTUNG, 1969, p.184), onde violência direta é controlada pelos instrumentos de repressão, que mantêm o *status quo* das estruturas que perpetuam a violência estrutural. Por outro lado, focar somente no estudo da violência estrutural, leva à aceitação da violência pessoal como meio na busca pela justiça social, porque, no curto prazo, a violência direta parece gerar menos prejuízo à sociedade que a violência estrutural. Isso significa dizer que se a ênfase da pesquisa de paz recair pesadamente em um dos dois tipos de paz, positiva ou negativa, a pesquisa tende a racionalizar

² Ainda que o termo “Américas”, generalizando as especificidades das subdivisões deste continente, possa ser questionado, a preferência, neste contexto, foi manter a fidelidade às ideias conforme expressas pelo autor no original. Vale a pena ressaltar, contudo, que o texto é de 1969 e, portanto, expressa as impressões de um mundo bipolar, em que “as Américas” como a exceção de Cuba, estavam sob a zona de influência dos EUA, no contexto da criação das políticas de segurança hemisféricas.

³ Ainda em obediência ao seu contexto histórico, o autor considera que é esperado um foco na violência pessoal na Europa, graças a possibilidade latente de um conflito nuclear. É por isso, inclusive, que ele faz essa comparação ao afirmar que a violência estrutural nas Américas apresenta danos de magnitude nuclear.

extremismos à direita ou à esquerda. E qualquer um dos dois extremos, quando postos em prática, geram sociedades de grande injustiça social mantida por meio da violência pessoal manifesta, ou seja, nenhuma das duas formas de paz é posta em prática.

Sociedades de lei e ordem ou de capitalismo primitivo escolheram uma abordagem apenas: a ausência de violência pessoal, deixando reinar a injustiça social. Por outro lado, sociedades repressivas pós-revolucionárias escolheram a justiça social, atingida por meio da violência direta. Para Galtung,

“Os dois valores, os dois objetivos são significantes, e é provavelmente um desserviço à humanidade tentar, de qualquer maneira abstrata, dizer que um é mais importante que o outro. [...] Além disso, eles frequentemente parecem unidos de tal forma que é muito difícil se livrar dos dois demônios [a violência estrutural e a violência pessoal]. [...] Em vista dessa dificuldade, tão amplamente testemunhada na história humana, nós devemos ser muito cuidadosos em fazer, muito prontamente, julgamentos morais àqueles que falham em realizar ambos os objetivos.”
(GALTUNG, 1968, p. 185, tradução nossa)

O pensamento de Galtung é clara e assumidamente uma mistura dos ideais liberais e pacifistas, com uma abordagem socialmente crítica. Ao trazer a justiça social ao centro da discussão sobre a paz e os conflitos, o teórico promove uma abertura da agenda dos pesquisadores que se debruçam sobre os estudos de segurança internacional. Essa tendência pós-positivista de ampliação das agendas e das definições conceituais é verificada também dentro de vertentes mais moderadas, como o Construtivismo social, assim como vertentes mais críticas como o Construtivismo Crítico, a própria Teoria Crítica de Segurança e o Feminismo.

Apesar de sua abordagem partir de um nível de análise estrutural, Galtung parece elaborar uma conceitualização que complementa estas acepções críticas de segurança, deslocando o objeto referente do Estado para o indivíduo. Isso porque, em sua tipificação de violência e paz, o autor oferece conceitos aplicáveis aos diferentes referenciais possíveis, sejam eles o Estado, o indivíduo ou o sistema internacional, o que amplia as possibilidades de uso destes conceitos como instrumentos de análise. A justiça social, por exemplo, pode ser abordada por qualquer um destes três ângulos.

Um ponto muito caro aos estudos críticos é a emancipação. Ainda que Galtung faça referência a esse termo em um dado momento de seu texto, é evidente que essa não é sua preocupação primária neste momento. Contudo, nota-se que, no decorrer de sua carreira, o autor vai se orientando cada vez mais à esquerda quando passa a inspirar-se na Teoria da Dependência para embasar sua própria teorização do imperialismo (GALTUNG, 1971).

Paz na América do Sul

A Guerra do Chaco (1932-1935) foi a última grande guerra da América do Sul. Desde então, os países vizinhos que ocupam a região não ingressam em um conflito armado significativo entre si. Diante desse prolongado período sem o enfrentamento bélico entre esses Estados, os governos nacionais latino-americanos deixaram de perceber a seus vizinhos como ameaças às suas existências. O mesmo ocorre com a percepção social. O resultado disso é uma baixa atenção às políticas de defesa, conseqüentemente uma tolerância menor aos gastos destinados a esse fim. A modernização e o equipamento das forças de defesa dos países da região não costumam, portanto, demonstrar objetivos ofensivos. (VILLA e PIMENTA, 2016)

É evidente, contudo, que há disputas na região, mas o diferencial é que elas não parecem intensas o suficiente para culminarem num enfrentamento violento entre as partes, corroborando o argumento de que haveria uma paz permanente na região. É o caso das disputas territoriais entre a Colômbia e a Venezuela, a Bolívia e o Chile, o Chile e o Peru, a Colômbia e a Nicarágua, por exemplo.

Outro fator significativo a ser levado em consideração na análise da paz na região é a ausência histórica de Estados expansionistas territoriais. Villa e Pimenta (2016) destacam que, diferentemente da experiência Europeia dos séculos XVIII a XX, a região sul-americana tem visto a emergência de atores estatais com significativo poder regional, mas que põem em prática certo revisionismo histórico ao exercer sua influência por meio de mudanças no sistema multilateral de governança, e não através de práticas de expansão ou anexação territorial.

Nesse sentido, não é raro encontrar autores que, providos de um discurso social-institucionalista, definam a América do Sul como uma região de paz negativa (KACOWICZ, 1998). Entendem que ocorre um fenômeno anômalo de paz na região, contudo, frequentemente incluem a ressalva de que essa paz estaria restrita apenas no que concerne à relação entre Estados, não indicando, portanto, a ausência de violência, ou de violência política em geral. Questões internas, como instabilidade institucional, desigualdade econômica e a violência causada pelo crime são aspectos centrais para a formação do quadro de segurança na região, mas que, ao mesmo tempo, são subdimensionados, no que Villa e Pimenta (2016) chamam de uma ausência analítica e empírica. Isso impacta tanto a reflexão teórica em segurança quanto a ação política na América do Sul.

É necessário, portanto, avaliar a qualidade da paz regional, mesmo diante da estabilidade interestatal e do não vislumbamento da guerra como uma instituição primária e

uma forma de resolução de controvérsias na América do Sul. Para Merke (2011) a violência social tem se transformado numa tensão real para a sociedade civil da região. Isso significa conferir uma abordagem transnacional ao problema da violência na América do Sul, que se daria pela existência de atores transnacionais – como organizações criminosas envolvidas no tráfico de drogas, de armas e de pessoas – que a partir de sua atuação na ilegalidade comprometem a qualidade da sociedade anárquica regional.

A visão tradicional da Escola Inglesa e Institucionalista, que confere à região uma ideia de comunidade de segurança, se vê desafiada pelos estudos de paz na medida em que a violência social é introduzida na discussão ontológica do fenômeno da paz. Em outras palavras, quando fatores sociais são levados em consideração diante dos conceitos de segurança e violência, fica inevitável a consideração de atores para além da clássica visão estadocêntrica. A análise de atores não estatais violentos na região faz referência à ideia de um “lado escuro da sociedade internacional” (Merke, 2010). De modo geral, esse lado da sociedade seria composto por traficantes e membros do crime organizado, envolvidos na cadeia do narcotráfico, mas também de outras atividades ilícitas beneficiadas pela permeabilidade fronteiriça dos países da região.

Segundo Tickner et alii (2011) a relação complexa entre a atuação doméstica e internacional desses atores violentos não estatais é a responsável pela permanência do narcotráfico mesmo diante dos programas nacionais de combate e apreensão. Marco Cepik (2010) argumenta que países da América do Sul, como a Colômbia, o Brasil e a Venezuela, apresentam ameaças internas persistentes relacionadas ao narcotráfico e a violência urbana, com taxas de criminalidade três vezes superiores à média mundial, além de níveis de violência elevados causados por conflitos sociais, crime organizado, criminalidade urbana, tráfico de drogas e até acidentes de carro. Ao mesmo tempo, a região apresenta um processo de erosão da legitimidade estatal diante do subdesenvolvimento econômico e dos problemas causados pela desigualdade social.

A realidade política da região tenciona, portanto, as concepções teóricas e desafia os esforços práticos no que concerne à segurança, porque apresenta uma realidade *sui generis* que apenas a literatura dos estudos de área pode ajudar a compreender. A tradição institucional, diplomática e normativa da atuação estatal no âmbito internacional contrasta com a criminalidade e violência política das realidades internas dos países, que transbordam fronteiras através da transnacionalidade das organizações criminosas pelo que Merke chama de “lado negro da sociedade”. A paz na região não passa de uma paz negativa e o conceito de segurança, ao passo em que se vê multidimensionado para abarcar essa realidade complexa,

esbarra na necessidade da imposição de limites a essa transversalidade para proteger a sociedade dos abusos da militarização.

Segundo Buzan e Waever (1998), a definição clássica do conceito de Segurança é a ausência de ameaças existenciais que possam incidir sobre estados ou sociedades. A Defesa, por sua vez, foi definida por Saint-Pierre (2015) como uma forma de “administrar a força letal e se dissuadir inimigos que possam ameaçar a soberania nacional”. Isso significa dizer que a defesa se refere aos meios e instrumentos de se garantir a segurança existencial dos Estados. Por isso, de acordo com Saint-Pierre (2015), a incorporação de novos temas e agendas pelo líderes políticos e ministros da Defesa da região de forma sistemática levou à adoção de uma abordagem multidimensional da segurança no hemisfério, como fica evidente na Declaração de Segurança das Américas de 2003.

Para Saint-Pierre, abordar a segurança hemisférica a partir de uma visão multidimensional aprofunda as ambiguidades e ambivalências da Defesa na região, conferindo uma maior permeabilidade das Forças Armadas a temas não tradicionais. Isso significa que os limites normativos de regulação do emprego das Forças Armadas tornaram-se cada vez mais indefinidos, deixando a cargo de cada governo decidir sobre o tema com base em suas próprias interpretações do novo conceito de segurança. O resultado disso seria uma maior debilidade estatal e democrática, incluindo possíveis riscos à proteção dos Direitos Humanos e à integridade física dos cidadãos. Trata-se de uma percepção errônea de fortalecimento das Forças Armadas.

Nesse sentido, a organização normativa e multilateral da América do Sul, através da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), obedeceu a essa função clara de separação entre Defesa e Segurança ao separar em dois conselhos diferentes os assuntos. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e Conselho Sul-Americano da Luta contra o Narcotráfico (CSLCN). Isso representa uma separação não apenas conceitual, mas também institucional, na medida em que o CDS é composto por ministros de Relações Exteriores e o CSLCN por ministros de governo ou interior. Além disso, o CDS dá um enfoque estritamente militar às questões de Defesa. Segundo Saint-Pierre, “o bom de escrever sobre o conceito de ‘multidimensionalidade da segurança’ no âmbito do CDS é que não há nada a dizer. Com efeito, nos documentos emitidos pelo CDS não se constata nenhuma linha dispensada a este conceito equívoco” (SAINT-PIERRE, 2013).

Desde o final do século XIX, ainda que a região da América do Sul tenha observado abundantes disputas territoriais, apenas uma pequena parcela delas evoluiu para conflitos violentos interestatais. São os problemas sociais e econômicos e as atividades criminosas

transnacionais, como o tráfico de drogas, que têm significado ameaças reais para os Estados e os indivíduos dessa região. Esses problemas podem dar origem a conflitos internacionais por recursos ou processos migratórios, como as recentes tensões observadas pela crise migratória resultante da conjuntura venezuelana dos anos recentes. Como argumentado por Herz (2010) a fragilidade dos mecanismos internos de resolução de conflitos e do aparato estatal em geral tem sido responsável por crises políticas importantes na América do Sul.

Assim, sabendo da evolução do conceito de segurança, que tem passado a abordar um escopo cada vez maior de temas e da paz na região sul-americana, é importante observar, diante do caso do Rio de Janeiro, o que influenciou e como se deu a construção de papéis dos agentes da segurança.

2 A CONSTRUÇÃO DE PAPÉIS DOS AGENTES DE SEGURANÇA NO BRASIL

Como vimos no capítulo anterior, a forma mais adequada de abordar a segurança no Brasil é a partir de um entendimento conceitual amplo. Isso porque, diante de uma criminalidade alarmante e de um aparato estatal de segurança pública ineficiente, os papéis das forças de segurança têm se intercambiado e, por vezes, se invertido. Nesse capítulo, traremos um diagnóstico da situação da segurança pública no Rio de Janeiro e descreveremos os fenômenos da militarização da polícia, amplamente discutido por diversos autores (MUNIZ, 2012; SILVA, 1996; ZAVERUCHA, 1998, 2005 e 2006; NÓBREGA JUNIOR, 2009), e o fenômeno da policialização das Forças Armadas, uma ideia mais recente, mas que já vem sendo definida (LOPEZ, 2018; SOUZA, 2012; SUCCI, 2017 e 2018; RODRIGUES, 2012).

Conceitualmente, as ações das Forças Armadas deveriam estar circunscritas ao contexto externo em que é aplicado o direito internacional. Por outro lado, as forças policiais deveriam estar treinadas em táticas civis, atuando de forma protetiva em favor da segurança dos cidadãos em ambiente interno e, portanto, regidas pelo direito interno.

Desse modo, por estar atrelada à possibilidade da guerra, espera-se das Forças Armadas um comportamento mais violento, condizente com o ambiente de guerra em que os objetivos políticos são atingidos através da aniquilação do inimigo. Em outras palavras, entende-se que as Forças Armadas não são treinadas para a preservação da vida, visto que a lógica, no contexto de conflito armado, é a de causar o desarmamento do inimigo, o que passa, frequentemente pela morte. Por outro lado, a polícia deveria oferecer segurança aos cidadãos, utilizando-se da menor violência possível em favor do processo legal. Isso porque, regida pelo direito interno, a função primária da polícia é proteger os cidadãos – e não matar –, quer sejam infratores ou vítimas.

Com esses dois papéis claramente definidos na teoria, parece evidente que as Forças Armadas e as Forças Policiais têm funções completamente distintas, ainda que objetivando a segurança em diferentes acepções.

“Sempre se fala que a polícia e o exército detêm o monopólio estatal da força física por meio do uso autorizado e legal da arma. Entretanto, embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora destas duas instituições, é importante ressaltar que a polícia é caracterizada pela ausência do uso sistemático da força enquanto que o exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência”. (SOUZA, 2012)

Contudo, o que se observa, no caso brasileiro, é o fenômeno da militarização da polícia e o da policialização das forças armadas. (ZAVERRUCHA, 2005)

De um lado, as Forças Armadas brasileiras que já têm desempenhado importante papel de estabilização social através de missões de paz da ONU como a do Haiti, passam a atuar cada vez mais em segurança pública no Brasil. Exemplo disso são as missões no Rio de Janeiro e a lei (LC nº136/2010) sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, segundo a qual as Forças Armadas passam a ter poder de polícia na região de fronteira, o que lhes permite executar atividades como revistar pessoas e veículos, bem como deter aqueles considerados suspeitos. De outro lado, a polícia que é responsável constitucionalmente pelo policiamento ostensivo e preventivo é organizada de forma militar e subordinada, em última instância ao Exército brasileiro, respondendo por suas infrações na Justiça Militar.

O debate em torno da militarização da segurança pública passa pelo desrespeito dos agentes de segurança aos direitos dos cidadãos, através de sua ação violenta e desproporcional, contudo a militarização é um fenômeno maior uma vez que abarca os modelos, doutrinas e procedimentos militares em atividades de natureza civil (ZAVERRUCHA, 2005).

O ímpeto de definir a ação policial apenas pelo uso da força tende a aproximar conceitualmente polícia e exército. Contudo cabe salientar que, ao passo em que a ação policial caracteriza-se pelo uso da informação, da força de forma comedida e do contato com o cidadão, a ação das forças armadas define-se pela “reivindicação do monopólio do uso da força”, o emprego da arma de fogo como estratégia dissuasória e pelo isolamento em relação ao entorno de sua atuação. (SOUZA, 2012)

É evidente que, para além das definições conceituais, a realidade prática tem mostrado que há recorrentes ambiguidades em torno da atuação dessas duas instituições, principalmente no que concerne às jovens democracias, como as da América do Sul.

2.1 A criminalidade e a ineficiência do aparato tradicional de segurança pública no Rio de Janeiro

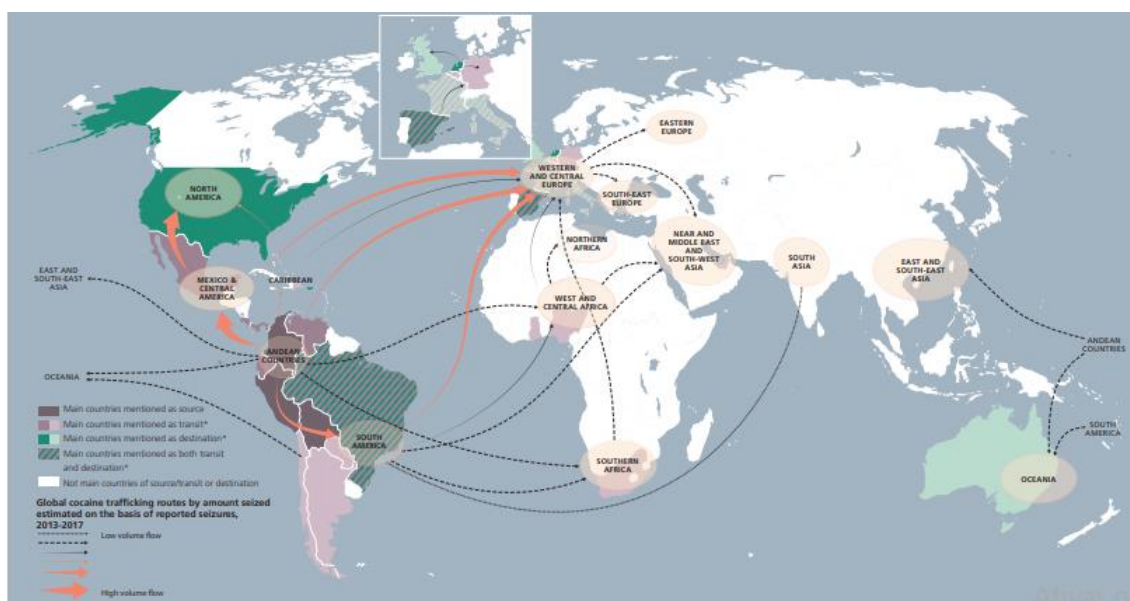
É recorrente a comparação da violência no Rio de Janeiro com a de situações de guerra, contudo, é interessante notar que a violência na cidade é, apesar de alta quando comparada com grandes cidades de países desenvolvidos, pequena quando comparada com as capitais de outros estados nacionais. Ainda assim, uma série de medidas excepcionais são justificadas por essa violência, dentre as quais o uso de Forças Armadas em segurança pública.

Cabe, contudo, ponderar que a criminalidade no Rio de Janeiro é tampouco trivial. A sofisticação técnica e logística adquirida pelas organizações criminosas, bem como a ineficiência do aparato estatal destinado à supressão das atividades dessas organizações, tem criado comunidades inacessíveis ao Estado e descritas pelos seus habitantes como um “inferno”.⁴

No Rio de Janeiro, os índices do Instituto de Segurança Pública do Governo do Estado a respeito da letalidade violenta, que é o somatório dos crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e morte por intervenção de agente do Estado, indicam que entre os anos de 2003 e 2019 houve uma média de 39 mortes causadas por esses crimes para cada 100 mil habitantes, o que significa, em números absolutos, uma média de 6.500 mortes por ano. Além disso, o total de roubos registrados no estado, no mesmo período, corresponde a uma média de 148 mil roubos por ano.

Os problemas de segurança do Rio de Janeiro são, em grande medida, decorrentes do narcotráfico e dos grandes fluxos de narcóticos que atravessam o Estado brasileiro para escoamento rumo ao norte global. Além do mercado interno, as organizações criminosas que comandam o tráfico internacional de drogas, visam atender primordialmente o mercado europeu. No fluxo de escoamento das drogas, a produção originária de países produtores, como a Colômbia, Peru e Bolívia, viaja pelo Brasil por meio terrestre, fluvial ou aéreo, até chegar a região costeira onde é despachada em contêineres, principalmente para o porto da Antuérpia, na Bélgica, de onde é distribuída pelo continente europeu. Nesse trajeto, o Rio de Janeiro, assim como Santos e Vitória, são importantes paradas para essas substâncias prestes a embarcar via marítima para o grande mercado consumidor.

⁴ Ver análise de conteúdo apresentada no Capítulo 3 mais adiante.



Quadro 2: Rotas do tráfico de cocaína de acordo com as apreensões de 2013 a 2017

Fonte: UNODC, World Drug Report. 2019

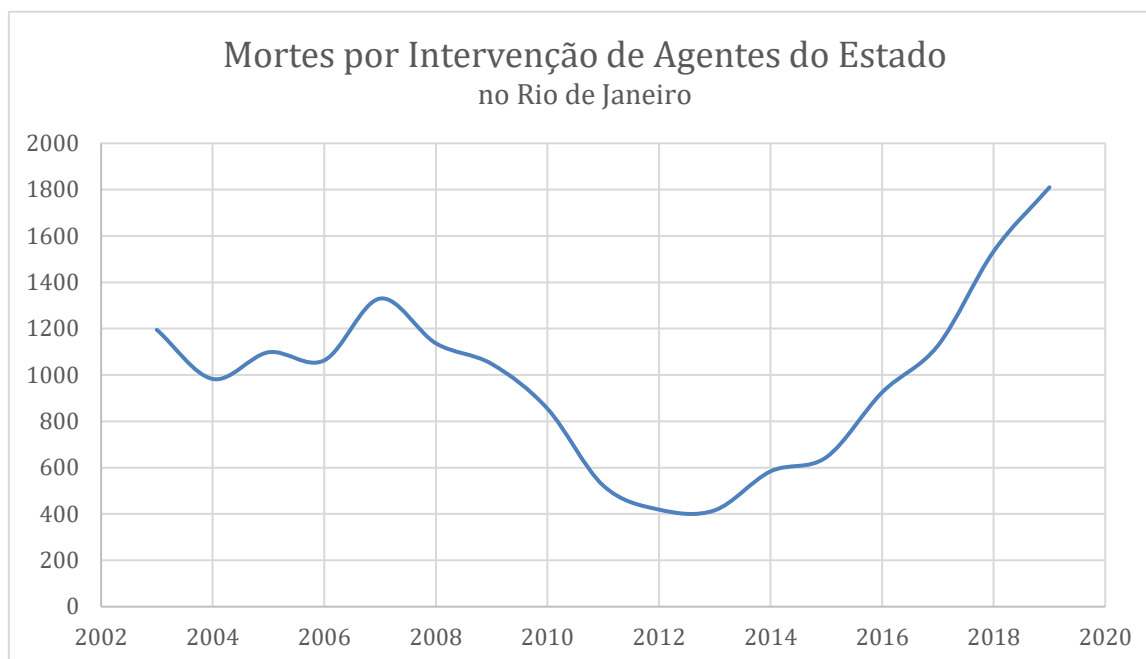
O Relatório de 2019 da UNODC sobre drogas mostrou que apesar de as apreensões de cocaína terem apresentado níveis recordes a produção de cocaína apresentou níveis recordes no período entre 2013 e 2017, a produção também acompanhou esse ritmo, entregando ainda mais toneladas da droga ilícita ao mercado mundial.

Como indicado pelo relatório, a produção colombiana de cocaína tem impacto significativo no mercado da droga no mundo, o que significa para o Brasil um gigantesco fluxo de tráfico internacional. Como é possível observar no mapa apresentado pelo relatório, boa parte do fluxo logístico da droga produzida no noroeste da região sul-americana, escoava para o resto do mundo a partir de uma rota terrestre pelo Brasil que frequentemente termina nos portos do Rio de Janeiro, Santos e Vitória.

O relatório evidencia ainda que, uma vez que os traficantes conseguem repor os estoques da droga apreendida com certa facilidade, apreensões apenas não mitigam o narcotráfico internacional. É necessário, paralelamente às atividades de apreensão, desmantelar as organizações criminosas, para conseguir um resultado eficaz.

Como base de comparação, de acordo com dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), a taxa de homicídios na Europa ocidental variou, no ano de 2012, entre 0 e 1,5 mortes por 100 mil habitantes, enquanto o mesmo indicador apenas para o estado do Rio de Janeiro no mesmo ano foi de 25 por 100 mil habitantes.

Gráfico 1: Mortes por intervenção de Agentes do Estado no Rio de Janeiro



Fonte: Dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2020

Neste cenário de violência exacerbada, o aparato do Estado tem se mostrado ineficiente. Isso porque é incapaz de responder aos avanços das organizações criminosas em termos de inteligência e investigação. O crime organizado no Brasil tem disposto de uma estrutura cada vez mais capilarizada pelo território não apenas nacional, mas com irradiações a outros países da região e, em alguns casos, com países da Europa. Além disso, o crime tem disposto de armamentos pesados e frequentemente de uso militar e de uma rede logística complexa, que conta com diferentes modais e rotas.

A resposta do Estado tem sido de incremento da violência e de militarização, com poucas respostas no campo da inteligência e investigação, o que é indicado por especialistas como a abordagem mais eficaz para contenção das organizações criminosas.

É importante destacar ainda que, as medidas de policiamento comunitário, como no caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), apresentaram importantes avanços no atingimento de um policiamento mais eficaz, próximo das comunidades e de vínculo com as pessoas. Contudo, a medida foi isolada e depois perdeu espaço para uma visão de segurança pública menos pautada no policiamento voltado à prevenção e mais voltado para a repressão.

O crescimento das mortes causadas pela polícia em 2019 aumentou 16% em relação a 2018. Enquanto o número de mortes causadas pela polícia em 2018 foi de 1.075, até agosto de 2019, o número de mortes já era de 1249. Isso leva a polícia do Rio de Janeiro a ser considerada a mais letal do Brasil, apresentando uma taxa de 8,9 mortes por 100 mil habitantes, o que corresponde a 23% do total de letalidade policial presente no Brasil.

Apesar de apresentar a maior taxa de letalidade policial do país, em relação a mortes violentas, o Rio de Janeiro ocupava em 2018 o 11º lugar entre os demais estados brasileiros, apresentando uma taxa de 39,1 por 100 mil habitantes, o que representa 10,1% do total no país. Esse valor indica que o Estado está longe de compor o grupo dos piores estados em termos de violência. Em outras palavras, significa que, a polícia do Rio de Janeiro é uma das mais violentas por casos de letalidade policial, enquanto a cidade, apesar de ser reconhecida pela violência urbana, não está entre as mais violentas no Brasil. Isso questiona a justificativa da relação proporcional entre emprego da violência policial com os maiores índices de criminalidade.

A polícia carioca, além apresentar os índices citados acima, é, ao mesmo tempo, a maior vítima da violência dos conflitos policiais em relação a outras polícias. De acordo com os dados apresentados pelo MPRJ (2019). Em 2018, foram mortos 89 policiais no Rio de Janeiro, correspondendo a 26% do total de mortes de policiais no Brasil. A taxa do Rio de Janeiro de vitimização policial (nº de mortos/100 mil policiais da ativa) o põe atrás apenas do Amapá, Rio Grande do Norte e Pará. Neste índice, os Estados do Acre, Alagoas e Sergipe, que são, em termos de mortalidade violenta, mais inseguros que o Rio de Janeiro, apresentam uma situação menos crítica em relação a vitimização policial. Ou seja, a taxa de vitimização dos estados que apresentam maior índice de mortalidade violenta é menor do que a do Rio de Janeiro.

Magaloni e Cano (2016) mapearam os determinantes do uso da força por policiais na região metropolitana do Rio de Janeiro. Como resultado, identificaram que um dos principais fatores de risco para disparo de arma de fogo é a exposição constante a situações e ambientes de violência armada. Assim, o mapeamento indicou que “um terço de toda a força policial analisada já havia testemunhado outro policial ser baleado, 20% viram um colega ser morto e mais de 7% dos policiais já haviam sido baleados e feridos ao menos uma vez.” (MAGALONI; CANO 2016)

Outra fragilidade da polícia é o desfalque marcado pelo pouco treinamento para o uso da arma de força e uso progressivo da força, causando assim um despreparo. Sobre isso, Pinc (2011) afirma que a capacitação policial do Rio de Janeiro apresenta um nível muito inferior ao da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que possui treinamentos obrigatórios anuais, além da oferta de um segundo treinamento opcional. Em adição, os policiais do Rio de Janeiro também sofrem com a falta de assistência psicológica, o que é de extrema necessidade para um tipo de profissão que encara uma rotina de situações muito delicadas. A soma desses

fatores acarreta maior possibilidade do uso desproporcional da força e de acidentes durante as operações.

Além da vitimização dos policiais, pessoas que nada tem a ver com o conflito também se tornam vítimas dos casos de enfrentamento armado pela polícia despreparada. A exemplo disso, de acordo com o levantamento do projeto De olho na Maré (2019), em 2018 registou-se que as escolas tiveram que ficar 10 dias com atividades suspensas, e por 11 dias as unidades de saúde ficaram sem funcionamento, isto sendo saldo de 16 operações policiais. O aprendizado é afetado não apenas pelo cancelamento das aulas, mas também pelo aumento de tiroteios. As escolas com atividades próximas as áreas de conflito sofrem com o medo, o que causa a dificuldade das crianças em se concentrar e assimilar o conteúdo. Os conflitos também causam a rotatividade e a falta de professores que, temendo por ser potenciais vítimas dos conflitos, decidem evitar de estar próximos as áreas que circundam os locais de trocas de tiro. Portanto, os demais relatos e resultados mostram que a violência presente no Rio de Janeiro não afeta apenas os que estão envolvidos no crime e no seu combate, mas a todos, incluindo os serviços públicos.

Nesse sentido, vemos um ciclo vicioso. Enquanto o senso comum permanece a crença de que a pobreza gera violência, é certo dizer que condições e ambientes violentos podem culminar na manutenção da pobreza e impossibilidade de mobilidade social, pois impede os indivíduos e a comunidade de ter acesso aos serviços públicos básicos e à liberdade de se buscar melhores condições de vida essenciais para o ser humano.

A letalidade do uso da força policial no Rio de Janeiro, em médio prazo, pode causar alterações na forma que a própria população das áreas afetadas vê as forças de segurança. Os custos sociais levam a se questionar a capacidade das forças de segurança enquanto instituições que deveriam fazer suas operações de forma adequada. Além disso, a população passa a mudar a forma de ver a Justiça e as forças policiais, como também os próprios agentes começam a ver a sua instituição de outra forma. Como resultado, pode haver o desvio de conduta dos agentes, reduzindo assim a confiança institucional, causados pelo baixo controle sobre a autonomia da decisão policial. Adicionam-se fatos em que há o desgaste da própria força de dissuasão quando há a relativização do uso proporcional da força, fazendo com que, sobretudo, se associe o crescimento da violência urbana à contribuição do Estado, por meio da truculência das forças policiais.

Por conseguinte, se a visão sobre as forças armadas continuar sendo construída a partir de sua imagem como ações perturbadoras da rotina e geradoras de medo nas pessoas, no

médio e longo prazo há possibilidade de redução da sua capacidade de garantir a segurança para a sociedade e resolver conflitos emergentes.

O estudo do Ministério Público do Rio de Janeiro (2019) aponta pontos sensíveis sobre a situação do Rio de Janeiro para apresentar provas que questionam a hipótese de que a letalidade policial está relacionada à redução dos indicadores criminais. Desde os anos 1980, o Rio de Janeiro enfrenta problemas de segurança pública cuja base é a disputa pelo controle de territórios pelas facções criminais. Com o objetivo da apreensão de armas, drogas e suspeitos, as forças de Segurança Pública empregavam incursões em favelas, controle e interrupção de conflitos.

Este tipo de ação faz com que tanto os agentes da polícia quanto as populações que vivem nas áreas de conflito passem por grande risco, além disso, afeta a oferta dos serviços públicos. Parece evidente, portanto, que, ao longo desses 30 anos, as incursões policiais nesses territórios e o aumento da letalidade policial não conseguiram resolver no Rio de Janeiro o complexo problema da Segurança Pública.

Como exceção a esse panorama, há os principais casos das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e dos incentivos para a redução da letalidade policial com a contabilização das fatalidades no indicador estratégico da Segurança Pública. O uso desses parâmetros apresentara resultados mais assertivos na redução da criminalidade. Todavia, os indicadores da letalidade policial apresentam desde 2014, tendência de crescimento o que se acelerou mais ainda a partir de 2016 e não é possível afirmar que o aumento da letalidade decorre em um maior controle da criminalidade com a sua conseqüente diminuição. Na verdade, o que se pode perceber, é que houve uma atualização nos níveis de letalidade policial, apresentando um aumento da média mensal de 54 vítimas em 2015, para 150 em 2019. Apesar de os demais efeitos deste aumento serem complexos, é possível dizer que isso leva à perda de confiança na eficiência das instituições policiais e de Justiça. (MPRJ, 2019)

A atuação policial deve ser objeto de debate permanente devido ao fato de que a Segurança Pública tem uma centralidade tangente em questões de direitos fundamentais dos cidadãos, desenvolvimento econômico, qualidade de vida e, sobretudo, justiça. Para isso, é fundamental que as evidências sobre os efeitos das políticas de segurança sejam objetivas e corretamente recolhidas. É necessário que se tenha com clareza o desenho da estratégia, do objetivo, dos modos de ação e de como se chegar aos objetivos.

Para este fim, é necessário que se tenha uma visão dos recursos distribuídos entre as unidades de polícia e suas ações implementadas. Por exemplo, os recursos destinados a equipamentos das instituições policiais variam de acordo com cada governo, ou, dentro de um

próprio mandato, de acordo com a situação orçamentária do estado. Ora há disposição de viaturas e armamentos renovados, ora há a escassez e corte de orçamento. Sobretudo, é impossível avaliar se esta variação de recursos tem algum efeito sobre os índices de criminalidade e eficiência no seu combate se não houver acesso a dados claros, objetivos e bem documentados a respeito da distribuição de recursos, compras de equipamentos, ocorrências e modos de ações da Segurança Pública.

2.2 A militarização das Forças policiais

O surgimento de forças policiais diferentes das forças armadas foi um processo longo, que foi resultado, em grande medida, da urbanização e da necessidade de o Estado estar presente em toda a sua extensão territorial. As primeiras forças policiais eram rurais e militares, dando origem ao que se convencionou chamar de forças intermediárias. Foi apenas com o crescimento e intensificação do processo de urbanização que se viu a criação de forças civis, que passaram a substituir as forças militares no tratamento de assuntos relativos à criminalidade (RIAL, 2018).

Segundo Rial (2018), dadas as características da atuação no ambiente rural, muitos países mantiveram forças policiais militares, conferindo a elas um papel intermediário. Isso significa dizer que elas desempenham, de modo geral, também um papel na segurança nacional, ou seja, atuam em questões que ameaçam a nação como um todo, mais que apenas na criminalidade comum. As forças intermediárias são uma força militar de reserva e que em muitos casos foram chamadas a atuar em situações de guerra. São exemplos de forças intermediárias a Gendarmaria francesa, a Guarda Civil Espanhola, os Carabineiros, a Guarda de Finanças italianas, os Carabineiros do Chile e a Gendarmaria Argentina.

Antes do surgimento do mercantilismo, a segurança interna era praticamente uma extensão da segurança externa. Isso porque as forças que atuavam nos limites do território visavam, como as forças que atuavam em conflitos externos, defender a soberania estatal e a coroa só que diante de ameaças vindas de dentro. Com o surgimento do mercantilismo, as noções de razão de Estado e gestão governamental passam a impor um modelo político-jurídico da soberania e o objetivo interno dos Estados passou a ser, além da mitigação de insurgências e proteção da soberania, a gestão política da população.

O modelo policial que surge a partir de uma divisão das forças militares é o modelo policial francês, que foi exportado a vários países que estiveram sob o domínio de Napoleão. Com algumas variações, esse é o modelo em voga nos países sul-americanos. Por outro lado, na Inglaterra, com base na *common law*, a polícia inglesa é construída a partir de cidadãos

armados que executam o policiamento como uma forma de autovigilância. A polícia britânica na forma de um exército aquartelado só surge a partir de 1829 com a criação da Polícia Metropolitana de Londres, que passa a ser referência para as polícias modernas. Isso porque a Polícia Metropolitana é composta por civis, que não dispõe de armas de fogo, e que visam o controle da ordem de forma contínua e permanente. Isso se dá através do policiamento próximo do cidadão em que o agente conhece as pessoas e cria relações na região em que atua, de forma que o modelo passa a ser chamado de *policing by consent*. (SOUZA, 2012)

A construção das polícias militares no Brasil é resultado de um longo processo histórico que teve início com a vinda da corte portuguesa em 1808. Conforme descrito abaixo, a polícia nasceu do seio militar e assim permanece até os dias de hoje, sendo a desmilitarização um desafio posto pela atualidade. Souza (2012) oferece um interessante histórico da formação das forças policiais no Brasil, que elucida essa construção militar das forças de segurança pública.

Com a vinda da corte portuguesa para o Brasil, em 1808 e a mudança da condição desse território de colônia para vice-reino, o modelo policial português, que apresenta algumas similaridades com o francês foi trazido para o Brasil. Por conseguinte, com objetivo de fazer a patrulha do Rio de Janeiro em sua esfera social, foi instituída a Guarda Real da Corte. Essa instituição coexistia com as organizações locais responsáveis pela segurança. Um exemplo dessas organizações locais foi o grupo dos quadrilheiros, que consistia em uma estrutura sustentada na própria corte, responsável pela detenção de criminosos e pela inspeção dos serviços públicos. Este grupo era formado por pessoas que gozavam de certo respeito na sociedade.

Outro efeito da chegada da corte foi a instituição da Intendência Geral de Polícia, a qual apresentava um modelo em que seria atribuído o papel de polícia a um magistrado superior, que ficaria responsável por organizar a administração, a polícia do reino e os serviços urbanos. Com isso, em adição, houve a criação de outras novas guarnições militares.

Com processo de emancipação política do país, em 1822, foi dada uma maior importância aos meios locais de segurança e administração a partir da instituição do cargo de juiz de paz, ao qual eram atribuídas as incumbências policiais e judiciais. Apesar disso, a estrutura tríplice da segurança interna foi mantida, com a sobrevivência tanto da Intendência Geral da Polícia, quanto das quadrilhas e da Guarda Real.

Apesar do surgimento de uma variedade de instituições ao longo do primeiro reinado e período regencial, ainda a segurança continuou a ser campo do militarismo. Instituições como

polícia municipal, guarda nacional, quadrilheiros, guarda da corte e a presença do juiz de paz continuaram a demarcar o campo da segurança.

É somente no final do período regencial e durante o Segundo Império que algumas mudanças se apresentaram no campo da segurança, como a extinção das guardas municipais, a criação dos delegados de polícia, o surgimento do Corpo Policial Permanente (CPP) e de novas estruturas dentro do Exército de Linha e Guarda Nacional.. Além disso, é relevante mencionar ainda que, nesse período, foi retirada dos juízes de paz a atribuição policial. Isso não significou, contudo, a desmilitarização da segurança. Ao contrário, tais mudanças apontam para a centralização do comando e da organização da estrutura policial, que anteriormente se encontrava descentralizada em sua regência.

Assim como apontam Holloway (1997) e Souza (2009), embora houvesse mudanças para promover a centralização da polícia, por meio da articulação do local e províncias com a corte, não havia mecanismos de controle sobre forças policiais que poderiam garantir o monitoramento dessas forças de forma efetiva, marcando assim certa margem de autonomia nas províncias.

No período da República, os CPPs vieram a se tornar Força Pública, o que marcou definitivamente a militarização da segurança. Estes CPPs apresentavam fraquezas em sua organização e uma disciplina que se mostrava carente de rigidez. A formação militar era fraca, e era vista pelos policiais não como carreira, mas como opção de emprego. Além disso, havia insuficiências quanto aos recursos, fazendo com que dependessem do apoio da localidade dos policiais. (SOUZA, 2012)

Este arranjo segue sem mudanças até o período do regime militar, quando, em 1969, houve a extinção da Guarda Civil. Neste período, a estrutura foi incorporada à Força Pública, passando a ser chamada de Polícia Militar, a partir do Decreto-Lei n. 667, alterado pelo Decreto-Lei no 1.072/1969. Com essa alteração, passa a ser atribuída à Polícia Militar a exclusividade da responsabilidade pelo policiamento ostensivo, fazendo com que a instauração de qualquer outra polícia fardada fique desautorizada. Como consequência deste rearranjo, a Polícia Militar passa a fazer parte do efetivo de reserva do Exército e o nível máximo da hierarquia da organização passa a ser o de coronel, o qual possibilita a se encarregar de comandos, incluindo o comando-geral da força. O surgimento da Polícia Militar acentuou as distinções entre policiamento fardado e civil. Também houve o afastamento entre a segurança pública e cidadania em função do isolamento dos policiais.

Quando se trata de atribuições, os Estados Federados carregam a responsabilidade pelas forças policiais no Brasil, ou seja, com exceção da Polícia Federal, Rodoviária Federal e

Polícia dos portos, as polícias atendem aos governantes do seu Estado. Os assuntos relacionados à determinação do orçamento, das principais funções legais, da aprovação dos efetivos e, sobretudo, dos regulamentos, são atribuições das Assembleias Legislativas, e ainda assim, os delegados-gerais e comandantes gozam de uma autonomia compartilhada.

No caso brasileiro, diante da existência de duas polícias estaduais, uma civil e outra militar, verifica-se que o papel da Polícia Militar (PM) não está circunscrito a uma atuação intermediária, de *segurança nacional*⁵, por assim dizer, visto que são corporações militares que respondem aos governos dos Estados, as PMs são responsáveis pelo policiamento tanto de áreas urbanas quanto de regiões rurais. Constitucionalmente, a PM tem sua função definida no âmbito da segurança pública ficando encarregada do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública (Constituição Federal, 1988, art. 144º, § 5º). Ou seja, essa polícia atua na ponta, coibindo as ilicitudes de maneira imediata, ela é responsável pela vigilância e repressão da criminalidade, estando, portanto, em contato direto com o cidadão, nas ruas.

Por outro lado, a Polícia Civil desempenha um papel investigativo, ficando responsável constitucionalmente pela apuração das infrações penais, exceto as militares (Constituição Federal, 1988, Art. 144º, § 4º). É chamada de polícia judiciária porque atua diretamente junto à promotoria na busca de evidências e provas, tendo um papel *ex-post-facto*. A Polícia Civil não realiza atividades de policiamento e frequentemente não atua fardada, dada a natureza investigativa de sua atuação, que dispensa a necessidade de sua identificação imediata por meio do cidadão.

Conforme analisa Zaverucha (2005), a Constituição de 1988 cometeu um erro ao reunir no mesmo Título V “Da Defesa do Estado e das Instituições” três capítulos distintos: “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”, “Das Forças Armadas” e da “Segurança Pública”. O fato de as questões de segurança pública e segurança nacional serem colocadas no mesmo item, misturando a temática da segurança da população com a da segurança externa é um resquício da ambiguidade do período da ditadura. (ZAVERUCHA, 2010).

Isso se mostra também durante a história brasileira, onde as duas noções são frequentemente confundidas pela sociedade. Quando se confunde esses conceitos, há um distanciamento entre a comunidade e a polícia, pois a segurança passa a ser assunto exclusivo do Estado, sendo este próprio o cliente da polícia e não o cidadão. Isso leva a uma percepção equivocada do que se tem por segurança pública, especificamente das polícias no Brasil. Tal

⁵ Segurança Nacional aqui compreendida como a segurança da nação *per se*, não fazendo referência à Doutrina de Segurança Nacional do período do Regime Militar Brasileiro.

percepção atribui um caráter militarizado a segurança e ordem pública, e um caráter penalistas/punitivo da segurança pública. A mescla dessas duas formas acarreta um obscurantismo sobre a atividade da polícia (MUNIZ, 2001). De acordo com Jorge Zaverucha (2005), a Constituição de 1988 não se atentou para reatribuir à Polícia Civil as funções existentes antes do regime militar, levando então, ao resultado atual, que é a militarização da área civil de segurança.

Com uma afirmação mais incisiva ainda, Paulo Sérgio Pinheiro (1991) destacou que o Congresso Constituinte apenas reproduziu o que os governos militares praticaram. Foi reiterada a organização dos meios repressivos consolidada durante a ditadura, havendo assim nenhuma transição após a Constituição de 1988, muito pelo contrário, houve a continuidade. (PINHEIRO, 1991)

O assunto se estende ainda mais. Em se tratando de entidades locais, a partir da Constituição de 1988, os municípios passaram a contar com a possibilidade de criação de suas próprias guardas policiais. Porém, na própria Constituição, este direito se restringe a guardas com fins de auxiliar na inspeção de serviços prestados pelo Estado e na proteção dos patrimônios dos municipais. Porém, o que aconteceu foi além disso, começaram a se criar pequenos exércitos de polícias com armas atuando em funções de combate ao crime.

No entanto, no que diz respeito aos papéis das polícias civis e militares — ainda que do ponto de vista da constituição e da divisão de responsabilidades e atuação, as duas polícias se complementem —, o histórico de emprego da polícia militar revela uma corporação muito mais próxima da seara da segurança e defesa nacional que do policiamento e da segurança pública, posicionando-a muito mais na função de força intermediária que de força policial propriamente dita.

Segundo Muniz (2001), as polícias têm sido historicamente empregadas em esforços de guerra e como força auxiliar do exército nacional, pelo menos desde o Segundo Reinado (1840-1889). Exemplos disso seriam a Guerra do Paraguai (1864-1870), os conflitos internos e motins, ou revoltas populares e o policiamento de fronteiras. Isso significa dizer que com o tempo essas forças foram se transformando em alternativas cada vez mais atreladas à defesa do Estado que à proteção da sociedade. Com isso, as atividades de policiamento, como patrulhas urbanas, passaram a concorrer com as missões extraordinárias e com os casos de emergência pública.

Até meados dos anos 1980, as Polícias Militares não formavam seus próprios oficiais, mas compunham seus contingentes com militares cedidos pelo Exército. Essa prática não apenas contribuiu para a adoção de valores militares pelo corpo policial e a afinidade de interesses

entre as PMs e o Exército, mas também garantiu que as PMs pudessem ser utilizadas como recursos adicionais ao Exército sem grandes entraves. Foi apenas com o início do processo de redemocratização, que a tradição de trazer quadros do Exército para compor os corpos das PMs deixou de ocorrer. No caso do Rio de Janeiro, foi apenas em 1982 após as eleições diretas para governo do estado, que o comando da PM passou a poder ser exercido por oficiais policiais de carreira da mais alta patente.

Fica evidente nas constituições republicanas anteriores à de 1988 que a principal função das polícias militares era salvaguardar a “segurança interna” e garantir a “manutenção da ordem” nos estados. Fica evidente na escolha semântica e na sequência de eventos que se justificaram pela manutenção dessa *segurança interna* que o referente da segurança que deveria ser garantida por estas polícias militares não eram os cidadãos ou os indivíduos, mas o Estado e sua estabilidade interna.

Durante o Regime Militar (1964-1985), com o desenvolvimento da Doutrina de Segurança Nacional, o emprego do modelo militar profissional foi reforçado nas polícias militares, contribuindo para o “militarismo” na polícia. Os inimigos internos foram estabelecidos, e os opositores do regime foram classificados de terroristas. Nesse contexto, a segurança interna e a ordem a que serviam as polícias militares tiveram um inimigo claramente definido e a assunção dos valores e métodos militares reforçaram uma abordagem de guerra em ambiente interno, num processo militarização da segurança pública.

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

Estudado também por Silva (1996), o processo foi batizado de “militarização ideológica”, consiste em levar para o âmbito da segurança pública as concepções, valores e crenças da doutrina militar. Segundo o autor, essa ideologia não atinge somente os policiais, mas gera na sociedade a cristalização de uma concepção centrada na ideia de guerra. Trata-se de uma visão maniqueísta dos bons contra os perigosos, em que as táticas passam por aquelas de ambientes em guerra, como ocupação de territórios, por exemplo. É indispensável fazer a ressalva de que essa militarização ideológica não diz respeito à necessidade evidente de que as forças policiais contem de fato com grande efetivo construído em concordância com a disciplina e a hierarquia militares, mas abarca a contradição profunda de trazer para o âmbito da polícia a gramática da guerra.

Para Muniz, a Doutrina de Segurança Nacional contribuiu para um longo período de “desvirtuamento” das PMs. Isso porque ao direcionar a atuação da polícia para o combate dos “inimigos do regime militar”, comprometeu-se profundamente a profissionalização das tarefas de policiamento propriamente dito. O processo de formação dos policiais esteve voltado a intervenções muitas vezes contrárias às missões de polícia.

O processo de redemocratização, por sua vez, que deveria ter tratado da desmilitarização do aparato de segurança, manteve inalterada a prerrogativa militar de intervir em assuntos internos, limitando a necessidade democrática de controle civil sobre os militares. Com a desmilitarização teria sido possível circunscrever de forma mais clara os papéis de polícia e forças armadas, mantendo a primeira responsável pela ordem interna e as segundas encarregadas dos problemas externos. (ZAVERUCHA, 1998)

O debate atual em torno da crise institucional das PMs trata da necessidade de afastamento da forma de organização e atuação militar, em favor de uma polícia unificada, que congregue as funções das forças de policiamento militar e civil. Muniz entende que o período do regime militar conferiu certa esquizofrenia à polícia militar brasileira, contribuindo em grande medida para a crise de identidade atribuída à PM nos dias de hoje. Essa chamada esquizofrenia teria origem no fato de a PM precisar exercer durante todos esses anos uma função dupla: de policiamento ostensivo e de segurança nacional.

Parte importante do problema de se ter uma polícia militarizada vem do emprego do Código de Processo Penal Militar (CPPM), que seguiu inalterado mesmo após o processo de redemocratização. Isso significa que o processo de julgamento de um militar continua sendo um fator de impunidade, pois o inquérito policial militar que sucede as infrações cometidas por membros da corporação é presidido por um colega militar. A corte, nesse caso, é composta por juízes militares e um juiz togado. Cabe ressaltar que o que qualifica um juiz militar é possuir patente ou cargo superior ao daquele que está em julgamento. De acordo com Zaverucha (2010) e Nóbrega Júnior (2010), essa dinâmica de julgamento favorece a impunidade dos policiais militares e as práticas de violência. Desta forma, o modelo para a segurança pública do Estado brasileiro apresenta um grande problema marcado pela violência policial, levando o Brasil a frequentemente apresentar os índices mais altos de morte em ações policiais do mundo. Mesmo com a criação das Ouvidorias de Polícia, a falta de poder de investigação desses órgãos, faz com que eles se atenham à coleta e encaminhamento de denúncias às autoridades responsáveis pelos processos. Assim, as polícias militares continuam a agir com certa margem de arbítrio em segurança pública devido ao fraco controle externo das polícias militares no Brasil.

Para Nóbrega Junior (2009), a efetividade da democracia depende da segurança dos indivíduos. Contudo, parece evidente que a Constituição de 1988 e o processo de militarização das instituições de segurança pública provam a ocorrência de hiperdimensionamento do Estado perante o cidadão, visto que o aparato da segurança pública está mais voltado para a defesa do Estado que para a defesa da cidadania.

Nesse sentido, parece evidente que a identidade das polícias militares brasileiras ainda não está completamente institucionalizada, apesar do importante avanço representado pela Constituição de 1988 que confere à segurança pública uma abordagem independente da segurança nacional, deixando mais claro o escopo de atuação das forças policiais e o seu papel constitucional no Brasil democrático. Isso porque as mudanças no âmbito jurídico não são tão facilmente internalizadas pela realidade do mundo policial. Segundo Muniz:

“As polícias militares, afastadas por mais de um século das suas atribuições policiais, têm procurado aprender de novo o “fazer polícia”. Elas têm tentado “voltar a ser polícia de verdade” com todas dificuldades que resultam de uma frágil tradição em questões propriamente policiais”. (MUNIZ, 2001)

É importante levar em consideração, ainda, que, no âmbito da formação pedagógica da polícia no Brasil, Muniz destaca os efeitos danosos dos dois paradigmas que parecem regê-la, o paradigma militarista e o criminal. Um misto de táticas de combate militares com um exagero de importância conferido ao estudo da justiça penal não mune o policial das habilidades interdisciplinares necessárias para o dia-a-dia do policiamento ostensivo. Ao contrário, contribui para uma abordagem conflitiva da segurança pública e para a criminalização exacerbada da vida social.

O modelo pedagógico militar tradicional que tem influenciado a formação da polícia militar exerce importante papel para essa crise identitária da polícia no Brasil porque se utiliza do adestramento para a formação de forças de combate. A qualificação de um meio de força que seja constrangida pelos princípios da legalidade e da legitimidade são frequentemente conflitantes com a dinâmica do combate, da guerra, a que estão sujeitas as polícias.

Por outro lado, ainda que seja evidente a importância da legislação criminal como instrumento para o policiamento ostensivo, o conhecimento profundo do direito penal e das leis criminais não é suficiente para informar o perfil ideal de policial. A importância exacerbada dada ao conhecimento do direito não confere ao policial as habilidades necessárias para lidar com os problemas e conflitos de toda ordem a que são submetidos diariamente no exercício desta profissão, não instrumentalizando a tomada de decisão policial. Isso porque esses problemas são dificilmente traduzidos pela lógica jurídica.

É importante destacar, contudo, que a estrutura militarizada da polícia gera grande descontentamento dentre os oficiais da corporação. Em 2009, o Ministério da Justiça solicitou uma pesquisa para ser subsídio dos trabalhos da Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública. E de acordo com os resultados, os dados apresentados demonstram o descontentamento das polícias com a estrutura militarizada (SOUZA, 2012). A pesquisa foi feita com policiais de diferentes estados no Brasil, assim como de diferentes forças e em variados níveis hierárquicos (incluindo militares, civis, federais, rodoviários, bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários).

Os resultados revelam o descontentamento destes profissionais com a estrutura militarizada. De um total de 64.130, 60% acham imprópria a vinculação da PM ao Exército. Além disso, 65% deste total julgam haver desrespeito e injustiças profissionais provocados pela hierarquia existente da instituição, onde 73,3% dos policiais militares de postos mais baixos apresentaram críticas aos efeitos desta hierarquia. Uma parcela de 81% considera que há pouco rigor em questões que afetam diretamente a segurança pública, e muito rigor em questões internas. 65,2% entendem que os números de níveis de hierarquia na instituição são excessivos. Como consequência desse arranjo, há a precariedade no combate à criminalidade, complicações para executar o controle interno, proporcionando elevadas taxas de corrupção e a constante insensibilidade no relacionamento com os cidadãos. (SOUZA, 2012)

Dentre as consequências que podem advir de uma polícia militarizada, definida como “pequeno exército desviado de função” reside a tendência em tratar o infrator como inimigo. Mas esse tratamento não é exclusividade da polícia. A militarização, como na ideia de militarização ideológica de Silva (1996), é um fenômeno que transborda para a sociedade. Por isso, é comum encontrar nos discursos de populares ou de até de autoridades traços da abordagem conflitiva, como veremos no Capítulo 3 na análise de conteúdo de alguns episódios específicos.

2.3 A policialização das Forças Armadas

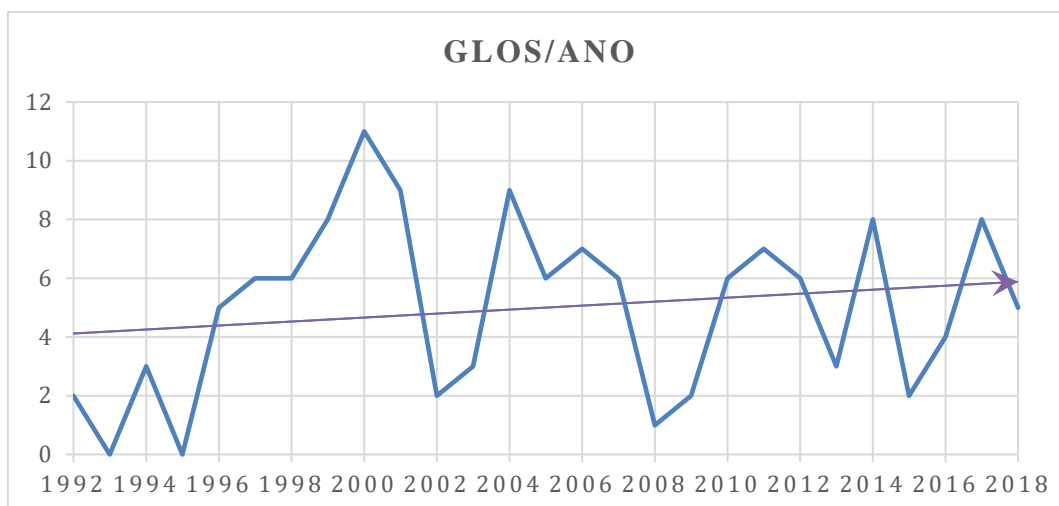
Enquanto a militarização das polícias no Brasil é um fenômeno que acompanha todo o processo de construção identitária dessas corporações, a policialização das Forças Armadas é um tanto mais recente. As polícias surgiram como braço das Forças Armadas e continuam compartilhando de suas doutrinas e estrutura organizacional, além de sofrerem influências do Exército até os dias atuais. As Forças Armadas, por outro lado, têm respondido a pressões externas e internas para se policializarem, ou seja, se especializarem e passarem a atuar cada

vez mais em missões relativas à ordem e a estabilização interna, seja no Brasil ou no exterior, através de Missões de Paz das Nações Unidas.

No Brasil, são diversas as atividades exercidas pelas Forças Armadas que as aproximam do papel de polícia. Seja na região de fronteira onde, desde de 2012, os militares estão autorizados a desempenhar atividades puramente policiais, conforme decreto do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, seja através de missões de GLO, ou seja, no contexto das missões de paz das Nações Unidas, as Forças Armadas têm se aproximado e buscado se especializar cada vez mais para atividades não propriamente de defesa nacional.

Apenas no que concerne ao uso do instrumento da GLO, as Forças Armadas no Brasil têm sido cada vez mais empregadas em segurança pública. Como demonstra o Gráfico 1, a despeito de um aumento excepcional no número de missões de GLO realizadas em 2000, o que se deveu, em grande medida, a uma sequência de greves de policias militares ocorridas nos estados de Pernambuco, Bahia, Alagoas e Distrito Federal, a linha de tendência indica um sentido crescente.

Gráfico 2. Número de missões de GLO executadas por ano pelas Forças Armadas brasileiras



Fonte: Dados do Ministério da Defesa, 2019.

Além das missões de GLO, as Forças Armadas brasileiras mobilizaram nos últimos anos grandes contingentes e quantidade significativa de recursos para as missões de paz das Nações Unidas, cuja natureza das atividades também está em grande medida vinculada à temática interna de estabilização pós conflito. Tendo participado em cerca de 50 missões da ONU, o Brasil já enviou aproximadamente 50 mil militares ao exterior, sendo as mais recentes comandadas pelo Brasil a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (2004-2017) e a missão de paz da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) (2011-atualidade).

O fenômeno do uso e especialização cada vez maior das Forças Armadas em atividades de polícia tem sido chamado pela literatura de “policialização” das Forças Armadas (SOUZA, 2012; RODRIGUES, 2012; SUCCI, 2017 e 2018; LOPEZ, 2018). Para analisar essa tendência, é necessário retomar as variáveis antecedentes apresentadas na introdução deste trabalho e compreender o impacto da geopolítica regional na construção do papel das Forças Armadas brasileiras.

Nos países latino-americanos de modo geral, os conceitos de segurança e defesa nacional têm adquirido cada vez mais uma tendência à expansão. Isso significa dizer que defesa nacional, segurança interna e segurança nacional tendem a se confundir nesses países. (UGARTE, 2001) A ausência de conflitos armados na região contribui para essa elasticidade conceitual e também, em grande medida, ocasiona uma crise existencial das instituições militares. A resposta a esse fenômeno tem sido a criação de forças multimissão, ou seja, forças armadas que passam a se dedicar cada vez mais às suas funções subsidiárias, transformando estas pouco a pouco na sua ocupação principal. (RIAL, 2018)

Do ponto de vista externo, a influência dos Estados Unidos da América (EUA), enquanto potência hemisférica a partir do período da Guerra Fria, contribuiu para que fosse criada uma nova concepção regional de segurança, em que a segurança regional seria o somatório das seguranças internas de cada país. Com isso, a ideia de conflito tradicional entre os Estados vizinhos perdeu cada vez mais a importância nas discussões de segurança e assuntos relativos a problemas internos ganharam força. A ideia era que cada Estado voltasse sua força para a contenção do crescimento da ameaça comunista internamente e que deixasse a segurança hemisférica aos EUA, os quais garantiriam a proteção do bloco em relação ao bloco comunista. Com isso, a segurança interna e o controle da subversão passaram a ser privilegiada em detrimento da defesa nacional clássica.

Nesse novo contexto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) seria responsável pela segurança dos países do bloco ocidental e suas forças armadas locais deveriam centrar seus esforços na contenção dos avanços de grupos comunistas ou insurgentes no interior de suas fronteiras. Durante boa parte do período da Guerra Fria, o Brasil esteve num contexto de regime militar (1964-1985), o que contribuiu para que as Forças Armadas assumissem de forma decisiva responsabilidades políticas sem constrangimentos legais ou institucionais.

Essa mudança externa espelhou transformações internas ao Estado brasileiro. A tradicional Doutrina de Defesa Nacional (DDN) perdeu espaço com a criação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) que se propôs a abarcar as novas temáticas que deveriam ser exploradas pelos agentes de segurança.

Com o final da Guerra Fria, o modelo militar definido na Cúpula de Londres de 1999 se baseia na natureza dispersa das novas ameaças e passa a defender que as Forças Armadas assumam um caráter mais profissional, com contingentes menores e mais flexíveis para atuação em diferentes contextos e com diferentes objetos. Essa ideia, que está em grande medida relacionada ao conceito de segurança multidimensional, fez com que a missão interna das Forças Armadas dos países periféricos não deixasse de existir, mas que apenas ganhasse nova roupagem, marginalizando em grande medida os assuntos classicamente definidos como defesa nacional.

Ao invés de conter a insurgência interna e a ameaça comunista, esse aparato passou a ser destinado para missões de paz das Nações Unidas e para as funções subsidiárias mencionadas anteriormente, as novas ameaças, como é caso das atividades em torno da segurança pública, ou seja, do combate à criminalidade, por vezes reduzida ao narcotráfico. Isso porque o novo modelo militar defendido pela OTAN na Cúpula de Londres de 1999 foi

definido pela flexibilidade necessária que as Forças Armadas deveriam ter para assumir novos papéis (CASTRO SANTOS, 2004). Segundo o novo modelo, as Forças Armadas devem ser menores, mais ágeis, flexíveis e profissionais.

Além disso, a declaração de *Guerra às Drogas*, feita pelo então presidente dos EUA, Ronald Reagan em 1982 e institucionalizada pela Diretiva de Segurança Nacional nº 221 de 1986, definiu o problema das drogas como uma ameaça letal à segurança nacional e reverberou na América Latina através de pressão para que as Forças Armadas se comprometessem com o combate ao narcotráfico. Segundo Lopez (2018), a mensagem teria sido transmitida através do Comando Sul dos EUA, pelo general George Joulwan. De acordo com o autor, o Comando se vinculava com as Forças Armadas da América latina funcionando como articulador e propagando as orientações do governo estadunidense para as polícias pelo menos desde o Regime Militar brasileiro (1964-1985) quando foi iniciada a orientação de que as Forças Armadas passassem a atuar em missões de segurança interna, o que foi institucionalizado pela DSN.

Isso significa dizer que as forças armadas passam a atuar em assuntos não tradicionais, como questões ambientais, missões de paz internacionais, o combate ao narcotráfico ou à criminalidade, na proteção de eventos ou em desastres naturais, afastando-se cada vez mais de seu propósito principal: dissuasão e preparo para a guerra. Esse movimento em direção às ameaças não tradicionais resulta em mudanças no processo de formação militar, recrutamento, doutrinas e investimentos.

É importante destacar que, do ponto de vista da classe militar, essas novas funções não foram aceitas sem resistência. Em termos regionais, é possível afirmar que a atuação no combate à criminalidade (mais especificamente ao narcotráfico) foi negada em princípio pelas Forças Armadas que entendiam que essa não seria sua seara de atuação. Contudo, Pascual (2013) destaca que as instituições militares, com o tempo, passaram a perceber as interessantes oportunidades para o desenvolvimento de carreiras profissionais e controle de recursos econômicos destinados para o combate à criminalidade. O que poderia resultar numa melhor preparação das Forças para conflitos assimétricos e não convencionais e na ampliação da influência das Forças Armadas sobre a tomada de decisões governamentais. No Brasil, o processo não foi diferente. Como conclui Castro Santos (2004), o alto comando das Forças Armadas também foram relutante diante da atribuição da GLO no processo de redemocratização, por entender que o papel de polícia não lhes cabia.

A multipolaridade resultante do fim da Guerra Fria e as novas concepções que haviam surgido incentivaram o estabelecimento de regimes internacionais e de cooperações, e

deflagraram uma tendência de regionalização de conflitos (BUZAN et alii, 1998), o que garantiu uma maior organização a nível regional sem que fossem desconsiderados os esforços mundiais. Nesse contexto, a América do Sul iniciou diálogos para uma agenda comum de segurança em 2000, quando ocorreu a I Cúpula Sul-Americana, realizada em Brasília. A partir de então, arranjos institucionais foram pensados e implementados, como a Zona de Paz Sul-Americana (2000) e o Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa firmado entre o Brasil e a Argentina em 2007.

Diante da consolidação de uma conjuntura sul-americana de progressiva paz e cooperação em assuntos estratégico-militares, é importante levar em consideração que os países do Cone Sul não internalizaram as disputas travadas no norte hemisférico. Ainda que tenham assistido e se posicionado diante dos conflitos da Primeira Guerra Mundial, da Segunda Guerra e da Guerra Fria, as disputas em pauta não foram absorvidas de maneira a abalar a paz da região (CERVO, 2008).

Os governos da região têm buscado, através dos anos, seguir uma tendência mundial de institucionalização em assuntos estratégicos. Isso garante que haja uma coibição cada vez maior no sentido de impedir o enfrentamento armado e o derramamento de sangue como meio de solução de conflitos. Apesar de não haver ocorrido grandes controvérsias capazes de colocar em teste os mecanismos de solução pacífica e de contenção do uso da força em conflitos internacionais na América do Sul, pode-se considerar que a região se insere no contexto global como portadora de uma paz consolidada (CERVO, 2008) e compõe o eixo estável do Complexo Regional de Segurança, conforme definido pela Escola de Copenhagen (BUZAN e WEAVER, 2003).

Ainda que, desde 2015, a queda dos governos progressistas em favor de setores mais conservadores tenha enfraquecido iniciativas de institucionalismo mais abrangentes como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), convém destacar essas aproximações entre os vizinhos como um importante fator de estabilização do subcontinente.

Isso quer dizer que, dada a pequena possibilidade de um conflito tradicional entre os países sul-americanos, a paz negativa na região parece ser um dado. Diante desse cenário, em que a Defesa e a dissuasão brasileiras têm sua importância reduzida quando comparadas às de países que convivem com grandes e reais ameaças geopolíticas, qual o papel das Forças Armadas brasileiras?

Além das influências do contexto internacional que apresentam tendências claras a uma diversificação cada vez maior do escopo de atuação das Forças Armadas brasileiras é preciso levar também em consideração os fatores internos da dinâmica política do país que

levam à construção de Forças Armadas cada vez mais voltadas para atividades consideradas tipicamente de polícia.

No caso brasileiro, a chamada Doutrina de Segurança Nacional, que se institucionalizou durante o Regime Militar, era a internalização da recomendação do bloco ocidental de combater o comunismo internamente. Isso colocou as Forças Armadas, especialmente o Exército Brasileiro, no comando da polícia e da inteligência. A Lei de Segurança Nacional de 1967 nasceu na Escola Superior de Guerra (ESG) inspirada na Doutrina que seus oficiais haviam aprendido do contato com a instituição equivalente nos EUA, o *National War College*. A DSN foi importante nesse processo ao voltar para dentro as preocupações da segurança nacional, identificando nos comunistas e outros opositores do regime os “inimigos internos”. Com isso foi atribuída às Forças Armadas a função de controlar os movimentos subversivos, o que acabou resultando em toda sorte de atrocidades e violações dos direitos humanos nesses anos sombrios da história brasileira.

O processo de redemocratização e o maior controle civil sobre os militares teve importante papel em reverter a lógica da DSN. Contudo, cabe notar que, nesse ponto, a ideia de emprego das Forças Armadas para atividades internas já estava tão arraigada socialmente que os constituintes não foram capazes de avaliar as consequências de se manter aberta a possibilidade de atuação interna das mesmas. (LOPEZ, 2018)

Do processo de barganha entre o poder civil eleito e o poder militar que pressionava pela manutenção do chamado “papel tutelar” (CASTRO SANTOS, 2004), resultou o artigo 142 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual as Forças Armadas “sob a autoridade suprema do Presidente da República, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Constituição Federal, 1988). Isso significa que, por meio do dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), os militares tiveram uma via de acesso à segurança interna, ainda que sob o comando do presidente da República.

Segundo Zaverucha (1998), a primeira versão do art. 142 não conferia aos militares o dispositivo da GLO. Contudo, devido a ameaça do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, de parar o processo de redação da Constituição, os constituintes acharam por bem devolver ao texto a possibilidade de emprego militar internamente. Nóbrega Junior (2009), que escreve sobre a vulnerabilidade contida no instrumento constitucional da GLO, defende que a Lei e a Ordem podem ter várias conotações e sua interpretação pode ser influenciada por estímulos ideológicos, o que coloca em risco a estabilidade democrática do país.

A decisão pelo emprego de Forças Armadas em operações de GLO é de responsabilidade exclusiva do Presidente da República, conforme a Lei Complementar nº 97/1999. A redação constitucional, que menciona a possibilidade de qualquer dos três poderes, Executivo, Legislativo ou Judiciário exercer essa prerrogativa, abriu espaço, em 1989, para um juiz do município de Volta Redonda convocar uma GLO com vistas a conter uma greve na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Após a invasão do Exército às instalações da empresa resultar na morte de 3 operários, o Congresso votou lei complementar para reduzir o escopo da decisão ao presidente da República. Restringir essa prerrogativa ao Executivo Federal é apontado como um ponto de vulnerabilidade para o ordenamento democrático nacional, visto que, dada a característica inerente às Forças Armadas de monopólio do uso legítimo da força, faz-se relativamente fácil influenciar a decisão presidencial. (NÓBREGA JUNIOR, 2009)

Cabe destacar que a base legal para a atuação das Forças Armadas em GLO não está restrita ao Art. 142 da Constituição Federal e à Lei Complementar 97/1999, mas também pelas Leis 117/2004, 136/2010 e pelo Decreto nº3.897/2001.

No Brasil democrático, este instrumento jurídico visa, originalmente, situações extremas, mas sua utilização tem sido cada vez mais frequente. É importante destacar, ainda, a Lei Complementar Nº 97 de 9 de junho de 1999, que versa sobre as normas gerais para o preparo, a organização e o emprego das Forças Armadas. Segundo a lei, são atribuições subsidiárias das Forças Armadas cooperar com a defesa civil e o desenvolvimento nacional, o que se materializa através de atividades do controle do espaço marítimo e aéreo, contribuições logísticas em atividades do governo, atuação social no atendimento a populações de difícil acesso e contribuições às políticas aeroespaciais e marítimas.

Segundo Castro Santos (2004), ainda que a GLO seja uma materialização do *lobby* exercido pelas forças militares sobre o Poder Legislativo, sua pesquisa indica que os militares rejeitavam o que chamavam de “papel de polícia”. Isso seria visto como um rebaixamento da atividade propriamente militar, a Defesa tradicional contra ameaças externas. Há, portanto, duas ambiguidades que são a centralidade do argumento de Castro Santos em favor de uma crise de identidade das Forças Armadas brasileiras: a ambiguidade do escopo funcional das Forças estabelecido pela Constituição, que atribui a segurança interna claramente às corporações policiais, mas deixa a via da GLO aberta para a utilização das Forças Armadas internamente; e a ambiguidade na vontade militar de manter seu “papel tutelar”, mas rejeitar a função interna que seria um “papel de polícia”.

É evidente que o papel exercido pelas Forças Armadas durante o regime militar em pouco se assemelha ao papel exercido por essas instituições nos dias de hoje, quando empregadas em segurança pública. É importante ressaltar que a atuação em segurança interior do período do regime militar visava a eliminação dos movimentos ideológicos, guerrilheiros e outros de oposição ao regime, ao passo que a atuação das Forças Armadas em segurança pública no período democrático está voltada a contenção da criminalidade, especialmente aquela ligada ao narcotráfico. Esse histórico serve ao entendimento da construção identitária ou da crise de identidade dessas forças, que tem normalizado aos poucos essa atuação em segurança pública, a qual é, em tese, excepcional.

Nesse sentido, cabe estabelecer um paralelo entre a atuação das Forças Armadas contra o inimigo interno no período do regime militar e o emprego atual de Forças Armadas em segurança pública. É amplamente reconhecido, que sob o amparo da DSN, os regimes autoritários da América Latina utilizaram-se das Forças Armadas para perseguir seus nacionais, resultando grandes violações dos direitos humanos. A associação entre a Defesa e segurança interna fez com que os assuntos de Defesa, como tradicionalmente compreendida, fossem negligenciados em favor da segurança interna.

A demanda crescente pela atuação dessas forças em segurança pública, na atualidade, configura, segundo Lopez, uma “notória incongruência” ao convocar os militares para atuar ao mesmo tempo como soldados e policiais, podendo de forma análoga ao período anterior, resultar novamente no negligenciamento da Defesa, como entendida pelos clássicos.

O fato de a polícia e as Forças Armadas serem duas faces do monopólio legítimo da força reivindicado pelo Estado não as aproxima. Isso porque as Forças Armadas convivem com a letalidade e preparam-se para o uso extremo da violência, ou seja, preparam-se para matar. Por outro lado, as forças policiais têm o objetivo de prevenir, investigar e reprimir a criminalidade. A polícia deve, portanto, atuar em concordância com o marco jurídico interno e o uso da força deve ser feito com propósito coercitivo, de modo gradual, moderado e equilibrado visando, ao contrário das Forças Armadas, preservar a vida e a integridade física dos cidadãos, quer estejam na situação de vítima, quer estejam na situação de contraventores.

Segundo Pascual (2013) e Lopez (2018), em toda a América Latina pode-se verificar um aumento das capacidades operacionais e logísticas das organizações criminosas que podem motivar o emprego de Forças Armadas em segurança pública. O crime organizado, principalmente ligado ao narcotráfico, possui cada vez maior poderio de fogo, comunicação e transportes, fazendo necessária a atuação de forças que tenham uma capacidade letal também alta e capacidade de controle do espaço marítimo, fluvial e aéreo.

O aumento da complexidade dessas organizações criminosas e sua internacionalização têm resultado nas sociedades da região em um entendimento de que é necessário abordar o assunto de duas formas possíveis: militarizando a polícia ou policializando as Forças Armadas.

As capacidades da Marinha, Aeronáutica e Exército de controlar os espaços e monitorar as fronteiras conferem às Forças Armadas o poder e o preparo para dissuadir as infrações que possam ocorrer. Segundo Lopez (2018), a atuação da Aeronáutica e da Marinha são menos controversas. Isso porque essas duas forças já vêm atuando no controle do espaço aéreo e marítimo há mais tempo, dispondo, portanto, de mais experiência, formação e sensibilidade para atuar em contextos civis.

O Exército, por outro lado, tem exercido atividades de segurança pública de modo complementar ou, no período do regime militar, sob a égide da DSN, o que torna a sua atuação nos dias de hoje muito mais controversa. É alegada a falta de expertise, memória institucional e sensibilidade dessa força para enfrentar os contextos complexos aos quais é submetida no combate à criminalidade. Além disso, é esperada uma atuação muito mais efetiva do que apenas apoio operacional ou de atividade complementar.

Uma opção à não policialização das Forças Armadas é, portanto, a criação de forças intermediárias, como as citadas no capítulo anterior.

No Brasil, desde 1992, o governo federal vem autorizando diferentes tipos de atuação militar no combate à criminalidade. A começar pelo esforço de segurança diante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, ocorreu em seguida a Operação Rio de 1994, que visava combater o crime urbano no Rio de Janeiro, passando pelo esforço de pacificação do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em 2007, que mobilizou tropas do Exército e da Marinha, depois com a retomada da mesma área, em 2010, pelo Exército e, por último, a ocupação do Complexo da Maré, em que o Exército permaneceu em missão durante 14 meses entre 2014 e 2015.

Em fevereiro de 2018, por meio de decreto presidencial aprovado pelo Senado (DECRETO N° 9288, 16/02/2018), o governo federal brasileiro estabeleceu uma intervenção no estado do Rio de Janeiro. Ou seja, colocou sob o comando do general do Exército, Walter Souza Braga Netto, o sistema prisional, as polícias civis e militares e a inteligência do Corpo de Bombeiros do estado do Rio de Janeiro.

As incertezas ao redor dos limites da atuação das Forças Armadas em segurança interna são grandes, ao ponto de o comandante do então Exército, general Eduardo Villas Bôas, pedir a expedição de um mandado coletivo de busca e apreensão, nos moldes do que o

Exército havia recebido durante Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que conferiria ao interventor autorização para invadir quaisquer casas e estabelecimentos circunscritos a uma dada região. Após o posicionamento absolutamente contrário do Ministério Público Federal (MPF), que apontou a inconstitucionalidade flagrante do possível mandado, que infringiria direitos básicos dos cidadãos, o pedido foi negado. Contudo trata-se de um bom exemplo das preocupações que circunscrevem tais medidas.⁶

Segundo Rodriguez (2018), as estratégias contidas nas experiências brasileiras de pacificação das favelas, iniciadas em 2007, a culminar na intervenção federal no Rio de Janeiro, em 2018, são parte de uma adaptação do “Plano Colômbia”, em que o Brasil estaria seguindo os passos do governo colombiano no combate à criminalidade, o que inclui um forte envolvimento das Forças Armadas em segurança pública. Segundo o autor, as Forças Armadas colombianas dispõem de duas unidades especializadas no combate à criminalidade, uma de atuação na selva e outra em ambiente urbano. Trata-se de uma experiência em que o envolvimento de Forças Armadas em segurança pública não é esporádico, como sugere o dispositivo constitucional brasileiro, mas fazem parte da normatividade e do costume em voga naquele país.

A publicação doutrinária do Ministério da Defesa (MD), intitulada Garantia da Lei e da Ordem – MD33-M-10, 2ª edição de 2014, tem por finalidade estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, resumindo as principais informações contidas nos diversos instrumentos jurídicos que tratam diretamente ou tangenciam o assunto. Cabe, portanto, destacar algumas características importantes desse tipo de missão de acordo com o MD.

Para o Ministério da Defesa (2014), Operação de Garantia da Lei e da Ordem

“é uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001).” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014)

É possível notar uma adaptação da publicação do MD no que concerne ao termo utilizado para denominar o “público alvo” das operações de GLO. Em uma versão anterior (2013), os que eram tratados como Forças Oponentes passam a ser referenciados na edição de

⁶ Disponível em < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/mandado-coletivo-de-busca-e-inconstitucional-dizem-juristas/>> Acesso em 30 mar 2018.

2014 como Agentes de Perturbação da Ordem Pública (APOP), definidos como “pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (MINISTÉRIO DA DEFESA. 2014). A mudança indica uma preocupação política de desvincular da nomenclatura do conflito os atores envolvidos no contexto criminal, ou seja, os civis.

Fica estabelecido também pelo MD que a observância dos direitos e garantias individuais da população determinará o êxito da operação, reforçando que essas normas deverão ser consideradas na elaboração das Regras de Engajamento (RE) da operação. Os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade são destacados pelo documento como diretrizes para o uso da força e para as RE e que estas deverão levar em conta, ainda, a proteção aos cidadãos e aos bens patrimoniais, sendo a **razoabilidade** definida pela “compatibilidade entre meios e fins da operação”, a **proporcionalidade** definida pela “correspondência entre a ação e a reação do oponente, de modo a não haver excesso por parte do integrante da tropa empregada na operação” e a **legalidade** definida pela “necessidade de que as ações devem ser praticadas de acordo com os mandamentos da lei, não podendo se afastar da mesma, sob pena de praticar-se ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014)

A preocupação com possíveis violações de direitos é ainda representada pela limitação do uso da força com relação à população. O documento do MD dedica um tópico ao tema, instruindo sobre a necessidade de limitar ao “mínimo indispensável” o emprego da força, destacando, contudo que ele deverá ser progressivo, partindo da utilização de munição não letal até medidas mais violentas, a depender da situação, buscando gerar a menor intervenção possível na rotina da população.

Além disso, é destacada a preferência por resoluções pacíficas diante de embates com os chamados APOP e pelo uso da dissuasão como estratégia para a diminuição da necessidade do uso de medidas repressivas. O que evidencia a escolha deliberada pela demonstração de força através do policiamento ostensivo e exibição de arsenal como modo de mitigação de atos contrários à ordem.

Fica, contudo, evidente, que a adaptação dos instrumentos doutrinários é ainda um processo em construção. Segundo o documento de 2014, as operações de GLO deverão ser levadas a cabo de acordo com os princípios e a metodologia do Processo de Planejamento Conjunto (PPC), que é um documento elaborado para operações militares tradicionais, devendo ser adaptado de maneira *ad hoc* para cada GLO levada a cabo pelas Forças Armadas.

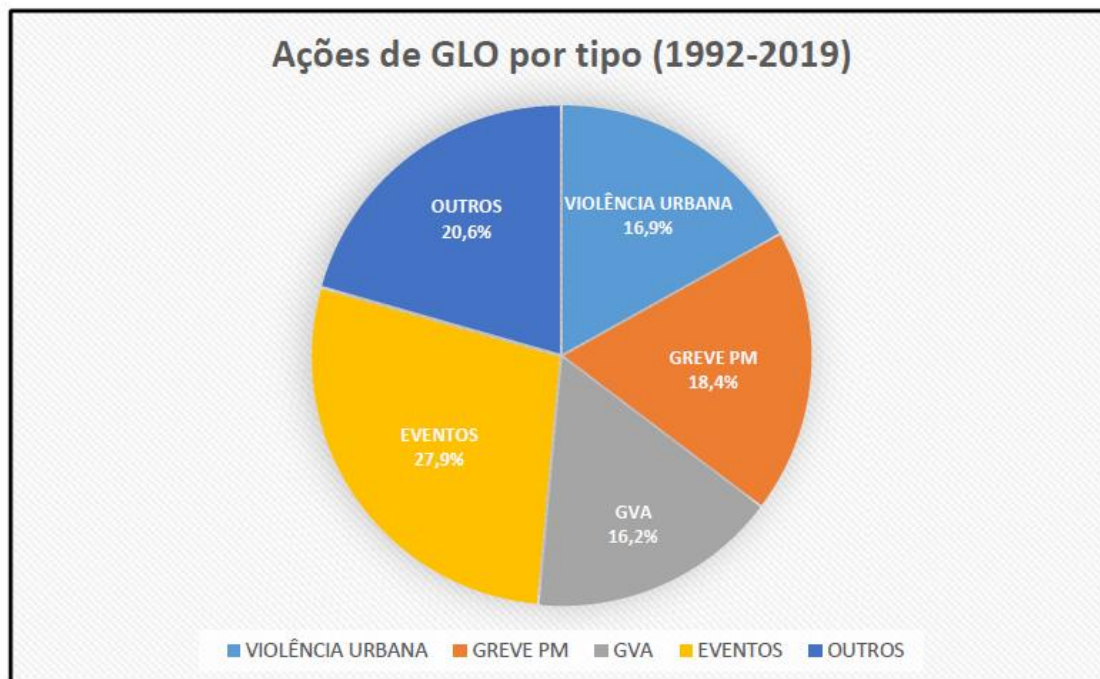
Convém ainda destacar que não há impeditivos para que outros órgãos do governo participem do planejamento e execução das operações de GLO, sendo encorajada a exploração do conhecimento e experiência dos órgãos de segurança pública, incluindo para fins de inteligência e a análise prévia da situação.

É interessante notar que, no documento do MD, o tópico sobre a comunicação é um dos mais longos. Nesse trecho, fica estabelecida a importância de os meios de comunicação buscarem o apoio da população às operações de GLO, preservando a imagem das Forças Armadas. É destacada a necessidade de informar sobre a excepcionalidade das medidas e esclarecer sobre os objetivos e limites da missão.

O Ministério da Defesa atribui 5 tipos de classificações às operações de GLO: 1) Violência Urbana, 2) Greve da PM, 3) Garantia de Votação e Apuração (GVA), 4) Eventos e 5) Outros.⁷ Nessa divisão, os eventos são o principal motivo de emprego de Forças Armadas em operações de GLO, contudo, são as operações de Violência Urbana as que chamam mais atenção. Isso porque as operações inscritas nessa classificação são aquelas convocadas quando o aparato Estatal de segurança pública teve suas possibilidades esgotadas e as Forças Armadas são chamadas a intervir sem que haja um evento fora do comum ou uma greve, que também traria a ação essa natureza excepcional. As GLO executadas em âmbito da violência urbana são aquelas sintomáticas da incapacidade das estruturas jurídicas e policiais de fazerem frente ao crime organizado.

⁷ Dados do Ministério da Defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>> Acesso em 28/11/2019.

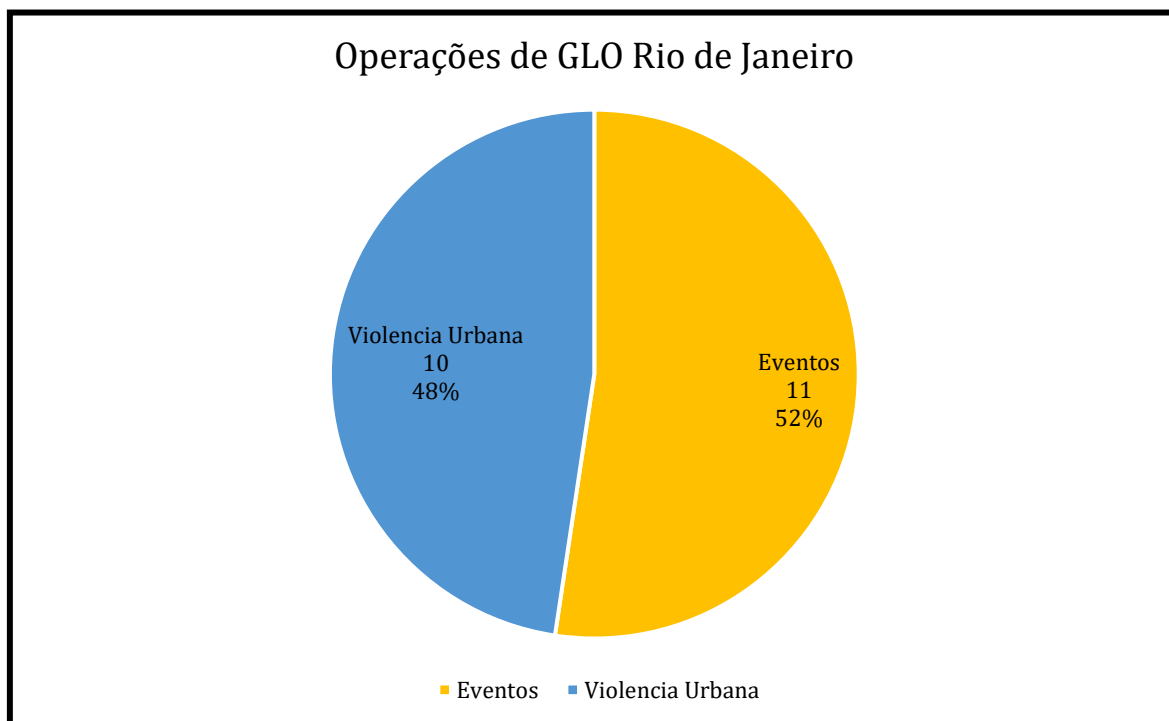
Gráfico 3: Ações de GLO por tipo (1992-2019)



Fonte: Ministério da Defesa, 2019.

No Rio de Janeiro, as GLO circunscritas ao território do Estado são sempre motivadas ou por eventos ou violência urbana, o que não é de causar estranheza. O Rio de Janeiro é o cartão postal mais famoso do Brasil e, por isso, atrai toda sorte de eventos internacionais, como conferências, congressos, reuniões de chefes de Estado, além de eventos esportivos e religiosos. O Gráfico 3 mostra que de um total de 21 GLO destinadas ao estado do Rio de Janeiro, 11 foram em contextos de eventos e 10 destinaram-se a conter os índices exorbitantes da violência urbana.

Gráfico 4: Operações de GLO no Rio de Janeiro



Fonte: Dados do Ministério da Defesa, 2019.

O crescente emprego de Forças Armadas em segurança pública tem sido defendido e legitimado por dois argumentos. De acordo com o primeiro, o uso legítimo da força atribuído às instituições militares não deveria estar restrito a conflitos tradicionais, sua aplicação deveria ocorrer sempre que Estado estiver diante de uma grande ameaça, como é o caso do tráfico de drogas. E, em segundo lugar, os requerimentos das guerras não tradicionais ou assimétricas são muito similares ao da atuação contra o narcotráfico, aumentando a capacidade das FFAA para enfrentar situações reais de combate a partir de sua atuação prática no combate ao narcotráfico. (PASCUAL, 2013)

2.4 Percepção social

A percepção da sociedade sobre as Forças Armadas é um fator fundamental na compreensão do emprego dessas corporações em segurança pública. Através do Sistema de Indicadores de Percepção Social sobre Defesa Nacional, pesquisa do IPEA de 2011, e dos relatórios do Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJ Brasil), pesquisa anual da

Fundação Getúlio Vargas, é possível tirar importantes conclusões sobre a relação que a sociedade mantém com as Forças Armadas e o que espera delas.

A pesquisa do Instituto Datafolha sobre o Grau de Confiança nas Instituições de 2018 indicou que as Forças Armadas são a instituição em que os brasileiros mais confiam, em grande contraste com a confiança depositada nas polícias. Uma parcela de 40% dos entrevistados declarou confiar muito nas Forças Armadas, e outros 43% afirmaram confiar um pouco. Só 15% não confiam.

Esse tipo de resultado não é novidade. Há vários anos as Forças Armadas aparecem como instituição mais confiável no Brasil. Em 2013, de acordo com dados do Índice de Confiança na Justiça Brasileira (FGV, 2013), as Forças Armadas já aparecem como a instituição mais confiável (71% afirmaram confiar), seguida pela Igreja Católica (com 56%). No ano seguinte, 2014, o mesmo Índice registrou as Forças Armadas em primeiro lugar ainda, com 68% dos entrevistados afirmando confiar na instituição. Essa mesma tendência seguiu os Índices publicados em 2015 (67%), 2016 (59%) e 2017 (56%), sendo as Forças Armadas a instituição sempre líder em confiança.

Por outro lado, a confiança na polícia segue baixa. Em 2013, a confiança dos brasileiros na polícia era de apenas 34%, sendo a 4ª instituição menos confiável segundo os brasileiros. Esse resultado se mantém com leve variação nos anos seguintes, sugerindo uma continuidade nessa percepção da sociedade.

Esses dados indicam que há um fator de subjetividade que é contemplado quando do emprego de Forças Armadas em segurança pública. Do ponto de vista da percepção social, vê-se uma substituição de uma instituição desacreditada (a polícia), por outra bem quista (as Forças Armadas) no desempenho de uma mesma função (combate à criminalidade). Isso automaticamente contribui para um aumento da sensação de segurança da população, independentemente dos resultados que possam ou não advir desse tipo de ação.

Os índices de aprovação à Intervenção Federal no Rio de Janeiro em 2018, por sua vez, reforçam isso. Dados divulgados pelo Instituto Datafolha indicam que os entrevistados, ao mesmo tempo em que não acreditam que a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro vá mudar o panorama da segurança no Estado, defendem que a Intervenção deva acontecer (DATAFOLHA, 2018). A mesma pesquisa ainda indica que brasileiros de outras regiões desejam que haja intervenções semelhantes em seus estados.

Além das pesquisas de confiança, é interessante observar os resultados dos Indicadores de Percepção Social do IPEA sobre Defesa Nacional. Os resultados da pesquisa reforçam e, em grande medida, coadunam os pressupostos referenciais da teoria crítica de segurança. A

começar pelas ameaças, dentre uma lista de opções, aquilo que a sociedade destacou como a fonte de maior medo no Brasil foi o crime organizado. Enquanto 54,2% dos entrevistados afirmaram temer o efeito do crime organizado sobre suas vidas, apenas 33% citaram uma guerra contra uma nação estrangeira como uma possível ameaça. O que evidencia que a teoria crítica se aproxima mais da prática que as tradicionais na medida em que considera aquilo que realmente importa do ponto de vista dos indivíduos desta região, tornando-se mais útil para a análise deste fenômeno.

O dado mais relevante dessa pesquisa para este trabalho, entretanto, diz respeito à percepção da sociedade sobre a função das Forças Armadas. A maioria dos entrevistados acredita que “combater a criminalidade em conjunto com as polícias” é a principal atividade das Forças Armadas no Brasil. É importante notar, entretanto, que com uma pequena diferença, aparece em segundo lugar a função de “defender o país em caso de guerra” (IPEA, 2011). De forma complementar, ainda que a função constitucional de combate à criminalidade seja das polícias, 91,7% dos entrevistados considera que as Forças Armadas devem cumprir também essa função, sendo que quase metade destes acha que isso deve ser desempenhado de forma constante e não apenas em missões esporádicas. Esses dados indicam que, do ponto de vista da população, não há uma diferença muito relevante entre o que seja segurança pública e segurança internacional, o que também vai ao encontro de uma visão mais abrangente do conceito de segurança. É por isso que a grande maioria dos entrevistados (82,2%) entende que as Forças Armadas são importantes para o país tanto em tempos de paz quanto em tempo de guerra.

O que fica evidente com essas pesquisas, portanto, é que o emprego de Forças Armadas em segurança pública tem alto grau de legitimidade junto à população. Na busca por um efeito mais subjetivo – a sensação de segurança – que efetivo – a segurança de fato –, as Forças Armadas cumprem bem a função. Isso porque os brasileiros não esperam que esse tipo de ação em segurança pública funcione (DATAFOLHA, 2018), mas apoiam que aconteça mesmo assim, porque parece ainda melhor opção que deixar que isso permaneça sob a jurisdição exclusiva das polícias e das instituições representativas, visto que estas são das menos confiáveis.

Para Muniz⁸, o apoio popular à intervenção federal que ocorreu no Rio de Janeiro, em 2018, indica um pedido pela segurança e pela institucionalidade. É um pedido pela presença do Estado e sua autoridade, na esperança de que isso se traduza em proteção.

⁸ Em entrevista ao jornal El País, publicada em 23/02/2018. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html> . Acesso em 20/01/2019.

3 A ABORDAGEM CONFLITIVA: GRAMÁTICA DE GUERRA NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

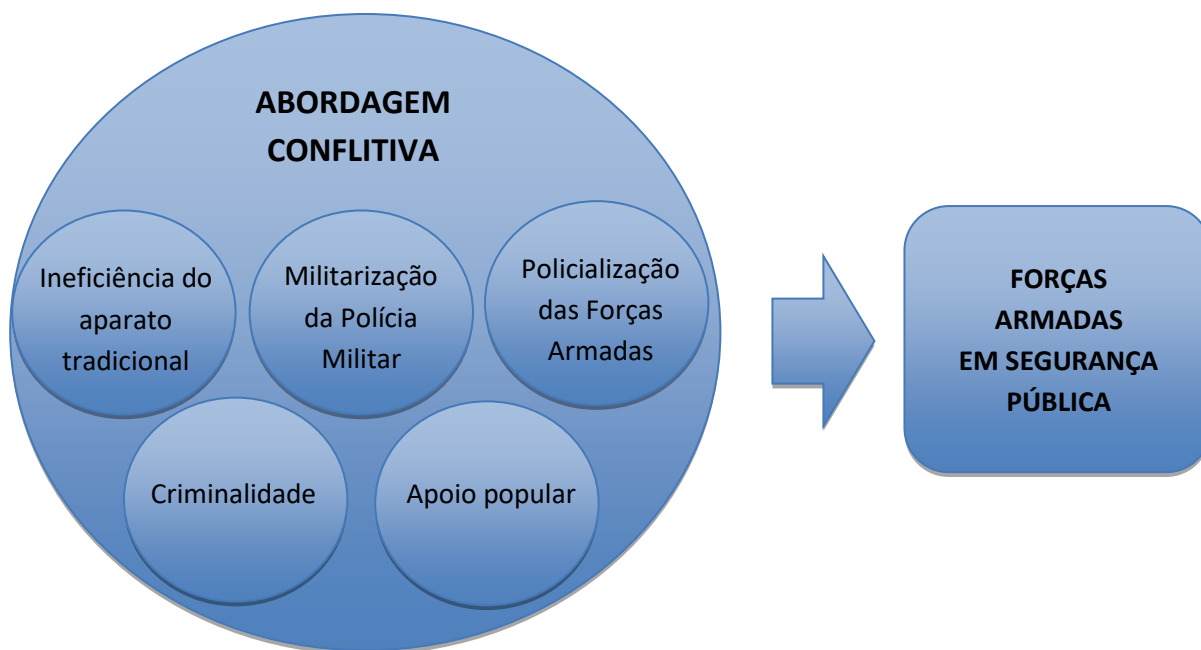
A ineficiente resposta do aparato tradicional de segurança pública do estado do Rio de Janeiro aos altos índices de violência, quando somados a uma polícia tradicionalmente militar e a Forças Armadas que tem experienciado pressões externas e internas para assumir cada vez mais papéis na segurança pública, resultam numa abordagem conflitiva do problema da criminalidade, que é apoiada por grande parcela da população.

Essa junção de fatores, além de causar o emprego cada vez mais recorrente de Forças Armadas em segurança pública, é definida pela aproximação entre a dinâmica civil da lei e da ordem, daquela observada em ambientes de guerra, pelo enfrentamento violento dos problemas de segurança pública e por uma intenção imediata de contenção da criminalidade, não observando a promoção da segurança no longo prazo.

Em concordância com os conceitos trazidos pelos Estudos de Paz, que tratam dos problemas da violência e da insegurança de forma ampla, trazendo para o centro da discussão questões sociais, econômicas e ambientais, por exemplo, buscamos identificar nas políticas de segurança pública do Rio de Janeiro duas abordagens: uma conflitiva e outra humana, o que faz referência às concepções de paz definida em termos da ausência de conflito (paz negativa), e definida em termos de justiça social (paz positiva).

De forma análoga, a *abordagem conflitiva* consiste numa forma violenta de enfrentamento dos problemas da segurança pública, interessada apenas na contenção da criminalidade, e que aproxima a segurança pública da gramática da guerra, importando conceitos e estratégias. Por outro lado, no campo do *dever ser*, a *abordagem humana* abarca políticas mais amplas, que buscam lidar com as questões sociais das comunidades, implantando modelos de polícia comunitária, como o experimento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP).

Quadro 3: A Abordagem Conflitiva



Como visto no Quadro 2, a combinação de fatores que compõem a abordagem conflitiva da segurança pública é, portanto, o conjunto de causas que resultam no uso de Forças Armadas em segurança pública no Rio de Janeiro.

É importante notar que a abordagem conflitiva, dado seu caráter imediatista, tem sido predominante no tratamento do problema da segurança pública no Rio de Janeiro, visto que oferece soluções mais imediatas, de fácil implementação e, de modo geral, populares. Enquanto que os esforços em torno do modelo de UPP, como símbolo do que seria um contraponto, ou seja, a abordagem humana, perderam força. O policiamento comunitário teve seu início no estabelecimento das UPPs, mas não viu continuidade das necessárias políticas de longo prazo diante das escolhas políticas mais imediatistas.

O emprego de Forças Armadas em segurança pública é uma consequência da abordagem conflitiva. Isso porque, a presença de Forças Armadas nas comunidades urbanas, graças ao seu poder de exercer dissuasão sobre as organizações criminosas e infratores, mostra um impacto imediato no cotidiano das pessoas.

A escolha semântica de símbolos agressivos, associados ao ambiente de guerra, tem sido recorrente, tanto por parte dos governantes e autoridades, como pela mídia e a própria

população. O uso de palavras como: “combate”, “guerra às drogas” “guerra contra o crime”, “guerra ao narcotráfico”, “inimigo”, “eliminação”, “neutralização”, “ameaça”, “ataque”, “invasão”, “caça” e “destruição” tem mostrado o caráter belicoso das políticas de segurança pública.

Através do fenômeno da militarização ideológica da segurança pública, o ambiente civil passa a ser penetrado pela lógica do ambiente de guerra. Contudo é importante destacar que a guerra e a segurança pública em nada se parecem, se não pela necessidade de uso da força, ainda que de formas completamente distintas.

A lógica maniqueísta inerente à guerra, em que o ambiente está dividido entre o “eu” e o “outro”, “aliados” e “inimigos”, contaminou a atuação na segurança pública, tanto no que concerne à atividade policial, quanto no ideário popular.

“Quartéis, destruição de inimigo, invasão e ocupação de territórios, justiça militar são incompatíveis com a atividade policial, que deve ser marcada pela lógica da cidadania. Polícia deve ser cidadão controlando cidadão, trabalhador controlando trabalhador, de forma legal e legítima, dentro do pacto social, antes de tudo prevenindo os crimes pelo policiamento ostensivo. E quando isto não for possível, deve-se investigar, prender e apresentar os autores da violência à Justiça. A repressão, quando necessária, deve ser feita de forma qualificada, dentro da técnica policial, e não militar” (RATTON, 2009).

A abordagem conflitiva da segurança pública no caso do Rio de Janeiro manifesta várias características que a aproxima da gramática da guerra, como a **violência** exacerbada dos agentes de segurança, a classificação e tratamento do **infrator como inimigo**, a busca pelo combate **imediate** da criminalidade, em detrimento de políticas duradouras e abrangentes, o uso da **exibição de armamentos** como estratégia dissuasória e a lógica de atuação por **dominação territorial**.

Os discursos dos atores políticos, governantes e população deixam explícitos vários desses fatores, como a autorização à violência e o tratamento do infrator como inimigo. Por outro lado, as imagens das forças de segurança no Rio de Janeiro, estão sempre cumprindo o papel exibicionista, além de atuarem pela lógica do domínio do território.

Discursos que emitem figuras de linguagem e tons combativos, truculentos e bélicos, encontram ressonância, devido à sensação de insegurança em que vive a população do Rio de Janeiro, tornando-se um campo de oportunidades para o êxito político de atores que se valem de discursos baseados na guerra à criminalidade. Figuras políticas importantes passam a ser reconhecidas majoritariamente por sua posição conflitiva frente ao modo como pretendem enfrentar a criminalidade.

As opiniões radicais e truculentas podem estimular no cidadão a confiança de que essa abordagem conflitiva é a resposta possível para o tratamento da insegurança. A comunidade espera das autoridades uma resposta eficaz, rápida e à altura dos constrangimentos e violências impostos pelas facções criminosas. Por isso, tem sido cada vez mais comum, encontrar nos discursos de atores políticos e indivíduos frases que endossam uma visão de guerra diante dos problemas da segurança pública. É o uso da violência contra a violência.

Além do conteúdo sanguinário dos discursos, a naturalidade com a qual são emitidos, somada à recepção positiva de grande parte da população, são elementos que não devem ser deixados de lado ao se falar de segurança pública e abordagem conflitiva. Como em situações de guerra, o ódio e a desumanização do inimigo conferem apoio a ações cada vez mais violentas, dentre as quais passa a parecer razoável o emprego de Forças Armadas e seu poderio bélico contra criminosos.

A exemplo disso, o resultado das eleições de 2018 favoreceram, em grande medida, a eleição de políticos (deputados, senadores, governadores e até mesmo o presidente da República) que apresentaram um discurso alarmista e violento de enfrentamento da violência. Ou seja, não apenas o medo é compartilhado, mas também a ânsia por soluções bruscas e imediatas. Assim, o ataque e a eliminação do infrator que carrega característica específicas passa a ser defendido por figuras políticas e, frequentemente, pela própria população.

Os discursos são simplistas, combativos, belicosos e ora objetivamente ora sutilmente definem ao seu modo as características do inimigo. É importante destacar que o inimigo, cuja morte é festejada pelas autoridades⁹, tem cor, sexo e classe social. São homens e meninos negros da periferia (KAHN, 2014; OLIVEIRA JUNIOR E LIMA, 2013). Nesse sentido, é importante destacar o racismo implícito na abordagem conflitiva da segurança pública. O chamado racismo institucional é identificado pela injustificável tendência a maior severidade impetrada pelo aparato estatal de segurança pública contra negros do que contra brancos (OLIVEIRA JUNIOR E LIMA, 2013), de modo que é possível afirmar que o racismo tem importante papel na identificação e na desumanização dos infratores, contribuindo para sua assimilação como inimigos.

Em uma guerra, o oponente é inimigo, e representa ameaça à população e ao Estado. Por ser um inimigo e por ter que ser combatido, são abstraídos seus elementos humanos. O mesmo passa a ocorrer em situações de insegurança interna. O infrator passa a ser uma

⁹ Como em episódio do governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, que salta e festeja diante da morte do sequestrador, Wiliam Augusto da Silva, atingido por atirador de elite do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), em 20/08/2019.

ameaça ao Estado, ampliando para o âmbito da segurança pública uma autorização tácita para o emprego das medidas que seriam empregadas em âmbito de guerra, dentre elas, as Forças Armadas. Nesse contexto, em nome da segurança, a relativização dos direitos humanos e civis é o maior risco.

O governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, em 2019, é uma das figuras dos casos acima citados, tanto em palavras, quanto em gestos. Em agosto de 2019, o governador, após a morte de um sequestrador que havia feito refém passageiros de um ônibus na ponte Rio-Niterói, desce do helicóptero comemorando o desfecho. Após isso, decidiu-se pela condecoração dos atiradores que “abateram” o sequestrador, e nas palavras do governador:

“Muitas vezes algumas pessoas não entendem o trabalho da polícia que às vezes tem que ser dessa forma. Se não tivesse **abatido** esse criminoso, muitas vidas não seriam poupadas. Isso está acontecendo nas comunidades, eles estão de fuzil aterrorizando as comunidades. Se a polícia puder fazer **o trabalho dela de abater** quem estiver de fuzil, tantas outras vítimas serão poupadas” (WITZEL, 2019, destaques nossos)¹⁰

O discurso do governador deixa implícita a ideia de que o assassinato de suspeitos é, não só aceitável, mas a resposta adequada para a contenção da criminalidade, ignorando completamente os direitos humanos, o devido processo legal e abstraindo o papel da Justiça na promoção da segurança pública.

É evidente que há situações de conflito e de legítima defesa que não deixam alternativas aos agentes de segurança pública a não ser o uso de força letal. Contudo, a fala de Witzel denota uma noção de que a função da polícia em situação de conflito é matar, e não conter. A contenção e condução coercitiva de criminosos têm por objetivo primar pelo processo legal, partindo do princípio de que a pena será atribuída com base na decisão de um juiz imbuído dos argumentos de acusação e defesa. Esse processo é completamente ignorado pelo governador em sua fala. Isso deixa clara a associação com a gramática da guerra, em que o objetivo da Força é, de fato, o “abate” do inimigo, o que não configura, por si só, infração a nenhuma das normas que regem conflitos armados tradicionais.

Pressupor que a função da polícia é matar significa a igualá-la às Forças Armadas, contudo, ignorando os ambientes em que atuam e as normas que regem sua atuação. As Forças Armadas têm o objetivo de aniquilar o inimigo quando atuando em ambiente de guerra, que se trata de um ambiente de exceção em que os direitos humanos e os direitos civis dos cidadãos de qualquer uma das partes não estão em voga, senão o direito humanitário e

¹⁰ Fala do governador Wilson Witzel em agosto de 2019. Trecho retirado da reportagem do Correio Brasiliense. Disponível em <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/08/20/interna-brasil.778167/wilson-witzel-comemora-desfecho-com-morte-do-sequestrador-no-rio-de-ja.shtml> Acesso em 15 de janeiro 2020

algumas outras normas do direito internacional. O Rio de Janeiro não vive um ambiente de guerra, o que não garante aos agentes do estado o direito de matar, muito menos confere a eles esse objetivo. No Rio de Janeiro, estão em voga todas as regras vigentes do direito interno e internacional, sendo um direito fundamental dos seres humanos a vida.

Flávio Bolsonaro, senador pelo Rio de Janeiro, eleito em 2018, e deputado estadual do Rio de Janeiro por 4 mandatos tem emitido discursos que corroboram uma abordagem conflitiva em diversos momentos de sua vida política. Em veículos de pesquisa pode-se encontrar compilados de frases de Flavio Bolsonaro afirmando sua posição perante o combate ao crime

“O policial chega na favela já levando tiro. Para mim não é homicídio se o marginal morre dando tiro na PM. Tem mais é que morrer mesmo [...]

As taxas de mortalidade nos confrontos da Polícia Militar são altas. Mas quem é que está morrendo? Um monte de inconsequentes segurando armas de guerra, atirando nos policiais, trazendo o terror ... quanto mais desses morrerem, melhor”.
(BOLSONARO, 2007)¹¹

A frase do então deputado estadual, assim como a fala de Witzel, ultrapassa o limite da autorização à legítima defesa para defender que os agentes de segurança não se sintam constrangidos a limitar sua ação à contenção dos criminosos. Como dito anteriormente, em situações de conflitos os agentes de segurança devem ser treinados e equipados para proteger sua própria vida e viabilizar a condução do criminoso à justiça com o menor dano possível. O que esse tipo de discurso que tem se multiplicado entre políticos e indivíduos sugere, contudo, é que não se deve primar pelo menor dano, ou menor violência possível, mas que as situações de conflitos podem ser usadas como justificativa para a eliminação do “inimigo”.

Esse tipo de posicionamento tem garantido bastante popularidade aos seus políticos defensores. Jair Bolsonaro, ex-capitão do Exército, eleito presidente da República em 2018, e antes deputado federal pelo Rio de Janeiro por sete mandatos tem sido responsável também por diversas declarações que fazem referência à morte de infratores.

“Se morrerem 40 mil bandidos (por ano, por ação da polícia), temos que passar para 80 mil. Não há outro caminho. Não dá para combater violência com políticas de paz e amor”.

¹¹ Fala de Flavio Bolsonaro pela TV Alerj (Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro) em debate sobre o filme Tropa de Elite. Fonte primária: Jornal Alerj Ano V N° 161, p.4-5. Trecho disponível no link: < <https://citacoes.in/autores/flavio-bolsonaro/>> Acesso em 15 de janeiro 2020

“Esses policiais têm que ser condecorados. Policial que não mata não é policial”. (BOLSONARO, 2017)¹²

A ideia presente no primeiro excerto é de que a execução de infratores é a única solução possível para os problemas de segurança pública, novamente abstraindo os constrangimentos jurídicos presentes em várias instâncias para esse tipo de ação, e conferindo aos criminosos o status de inimigo. A pena de morte não existe no Brasil e não cabe à polícia executá-la, contudo, esse tipo de discurso visa atestar a incapacidade do aparato jurídico e judiciário de resolver os problemas da criminalidade.

O segundo excerto deixa clara a ideia de que seria uma atribuição do policial eliminar o inimigo, como a de um militar na guerra. E que quanto mais inimigos forem eliminados, melhor sua performance e maior seu merecimento por condecorações, também como a lógica aplicada às Forças que servem em conflitos armados. Não é necessário repetir que isso não só não se aplica como, em hipótese alguma, seria permitido no ambiente interno, mas, independentemente disso, o discurso que confunde traços de argumento e hipérbole se torna bastante popular diante da insegurança.

Um dos traços da abordagem conflitiva é o enfrentamento violento dos problemas da segurança pública, o que está, de fato, ligado ao tratamento do infrator como inimigo. É importante ressaltar que em Estados democráticos de direito, o uso da força e da violência pelo aparato de segurança pública é regido por normas nacionais e internacionais. Do ponto de vista do Brasil, a Portaria Interministerial nº 4.226/2010 estabelece que o uso da força por agentes de polícia deve seguir os princípios da *legalidade, necessidade, proporcionalidade e conveniência*. No Rio de Janeiro, especificamente, as normas estabelecem a necessidade de uso gradual da força pela polícia, identificando todos os passos a serem seguidos antes de se empregar força letal. Além disso, a defesa pessoal do policial militar deve sempre levar em consideração o dever de defender os outros e de mitigar os riscos que a ação pode gerar à vida de terceiros (*Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM/3 Nº 33, 2015*).

A associação entre o narcotráfico e o terrorismo também tem se apresentado como instrumento retórico autorizador do enfrentamento violento dos problemas de segurança pública. Em diversos discursos desde a sua posse, o governador do Rio de Janeiro tem tentado associar o problema do narcotráfico no estado com o terrorismo e defendido o

¹² Falas de Bolsonaro em momentos distintos. Ambos os trechos retirados da compilação do da Época “Ideia e Valores de Bolsonaro em 100 Frases”, reportagem escrita por Rita Constatino, Valter Costa e Yuri Eiras, em 2019. Disponível em <<https://epoca.globo.com/as-ideias-os-valores-de-bolsonaro-em-100-frases-23353141>> Acesso em 15 de janeiro, 2020

reconhecimento das organizações criminosas do Rio de Janeiro, ligadas ao narcotráfico, como terroristas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Segundo Witzel¹³,

“Outra questão é o narcoterrorismo, esse nós vamos precisar de apoio internacional. Porque a quantidade de armas que eles utilizam para fazer a **guerra das facções** e fazer a **guerra contra a polícia** é insustentável. Por isso, o Conselho de Segurança precisa enquadrar esses grupos. Talvez essa tenha sido a dificuldade do Ministério das Relações Exteriores em reconhecer também que esses são grupos terroristas” (Witzel, 2019, destaque nosso)

A tentativa de associar as organizações criminosas a movimentos políticos que se utilizam de táticas de conflito assimétrico, como o terrorismo, ao fim e ao cabo, visa legitimar uma abordagem ainda mais violenta. Classificar uma organização como terrorista, do ponto de vista internacional, termina por, de fato, equiparar os seus membros a inimigos de Estado. Trata-se da pura securitização do assunto.

Até o momento, apesar de serem enfrentados através de uma abordagem conflitiva, os problemas de criminalidade do Rio de Janeiro têm sido tratados como tal, ou seja, no âmbito do direito interno, no âmbito da segurança pública. Isso porque os criminosos de modo geral, e narcotraficantes, especificamente, não possuem um projeto de poder político, mas se armam e dominam territórios para conseguir concretizar seus objetivos econômicos. A tentativa de conferir a essas organizações a classificação de terrorista visa atribuir a elas um interesse pelo poder que elas não têm.

Ao utilizar os termos “guerra das facções” e “guerra contra a polícia”, o governador está fazendo referência ao grande poderio desses criminosos em termos de armamentos, mas também está conferindo ao problema uma aproximação à realidade da guerra. Ao declarar que o inimigo existe e está em guerra, armado e atacando, ocorre uma elevação de status da situação, uma mudança de perspectiva.

Quando os criminosos são encarados como tal e se verifica uma escalada de poder em termos de armas, territórios e dinheiro, o estado é visto como responsável, pois falhou em criar e gerenciar políticas públicas de segurança que garantissem a inibição e a punição das diversas atividades criminosas que permitem a organizações de crime organizado atingir o poderio que algumas delas possuem hoje. Se as organizações criminosas dispõem de armas de uso exclusivo das Forças Armadas, isso atesta uma falha de controle do estado sobre seus próprios recursos humanos e materiais. Se elas possuem os recursos financeiros necessários

¹³ Em matéria do dia 01/10/2019 do portal de notícias G1. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/01/witzel-diz-que-rj-vai-precisar-de-ajuda-internacional-para-combater-traffic-de-drogas-e-fala-de-investimento-financeiro-dos-estados-unidos.ghtml> > Acesso em: 12/12/2019.

para comprar esse armamento não trivial, por assim dizer, fica evidente uma falha do estado em conter o desenvolvimento das atividades criminosas que garantiram o enriquecimento dessas organizações. Se elas conseguiram a adesão de tantos indivíduos ao ponto de garantir domínio sobre uma região do território do estado (comunidades, morros ou favelas), fica evidente uma falha o estado em se fazer presente no seu território e em garantir as condições sociais necessárias para que a população não aderisse tão facilmente à atividade criminosa.

Por outro lado, a afirmação de está em curso uma “guerra” eleva o patamar da organização criminosa para inimigo e a responsabilidade prévia do estado de haver permitido chegar a essa situação se esvaece diante da ameaça e da necessidade imediata de combatê-la. Sob ataque, o Estado é vítima e uma resposta violenta é não apenas aceita, mas necessária para garantir a segurança.

A abordagem conflitiva, ao incentivar respostas cada vez mais violentas por parte das forças de segurança pública, apenas contribui para o aumento do nível de letalidade dos policiais. Como vimos no capítulo 2, segundo pesquisa do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) (2019) a letalidade policial, da polícia militar do estado, além de ser a maior do país, apresenta uma tendência crescente. A média mensal do número de mortes por intervenção de agentes do estado em 2015 foi de 54, enquanto que entre janeiro e agosto de 2019 esse índice se apresentava em 156. É importante notar, que o estudo apresenta ainda indicativo de que a letalidade policial no estado não resulta em diminuição da criminalidade.

Retomando ainda o Capítulo 2, a entrada do Exército nas comunidades com tanques de guerra, metralhadoras e fuzis tem, portanto, uma intenção explícita de gerar dissuasão. A intenção da segurança pública é impedir que delitos aconteçam ou apurar os delitos já ocorridos para que os responsáveis sejam responsabilizados nos termos da lei. A exibição de armas não é uma estratégia que promova a segurança, mas apenas inibe a prática criminosa por tempo determinado. Enquanto que a segurança de fato é promovida pelo desmantelamento das organizações criminosas, o que não pode ser atingido pela simples demonstração de força por parte do Estado, mas através da inteligência e de uma abordagem social ampla dos outros problemas que afetam as comunidades em que a violência e a criminalidade são mais intensas.

Assim, a demonstração de armas, equipamentos e força está relacionada ao caráter imediatista da abordagem conflitiva. É o que ocorre com as missões de GLO que ocupam territórios dominados por organizações criminosas. A dissuasão não interfere no seu funcionamento no longo prazo, mas resulta, quando muito, numa suspensão temporária da atividade criminosa. Contudo, é importante salientar que a exibição de armas como tentativa dissuasória não é apenas um atributo das Forças Armadas, quando empregadas em segurança

pública. Ela é desempenhada também pela polícia militar e por batalhões especiais e de choque, como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE).

É abundante o acervo de imagem disponível na internet que demonstra essa atividade exibicionista das forças de segurança. Nas imagens disponíveis, policiais militares aparecem frequentemente portando armas de grande porte em vias públicas, o que mostra que, de forma recorrente, o policiamento ostensivo no Rio de Janeiro tem envolvido tentativas dissuasórias por meio da exibição de armas. É possível encontrar também, no que concerne às missões de GLO, imagens das Forças Armadas, em especial do Exército, fazendo policiamento das regiões centrais ou de periferia com tanques de guerra e outros veículos pedados de uso militar.

A dissuasão causada pelas Forças Armadas, que Muniz (2018) chama de “teatralidade operacional de alto custo e baixa eficácia”¹⁴, tem o apoio de parcela significativa da população. De acordo com pesquisa do instituto Datafolha (2018), apesar de 71% dos cariocas não perceberem mudança no combate à violência desde o início da atividade dos militares, 76% aprovam a intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro.

Neste cenário, em janeiro de 2018, os veículos de mídia relataram as opiniões de moradores sobre a presença dos militares ocasionadas pela intervenção. As falas transcritas e divulgadas pela Agência Brasil demonstram a aceitação da população e a esperança de que os militares diminuíssem a sensação de insegurança. De acordo com os moradores entrevistados, sem ter identidade revelada, figuram algumas frases como:

“Se você conhece o inferno, ele é aqui. Com certeza, é boa a presença dos militares. Isso aí é para ter todo o dia. Eu tô querendo me mudar daqui. O pessoal é abusado, um inferno. Para mim, se os militares ficarem direto, eu mudo de ideia de ir embora. O Exército todo dia ia acabar a vagabundagem. Tem muito roubo de carga também.”
“Eles têm que ficar direto para acabar com esses problemas. A gente que trabalha aqui não tem sossego. Toda hora é tiroteio. Antes aqui era milícia, agora é o tráfico. Nenhum lado é bom. Tem que ser intervenção mesmo. Se for para ficar, tudo bem. Ida e volta é que fica difícil. Aí não adianta nada, pois o cidadão fica no meio.”¹⁵

A ideia de que o Exército é capaz de restaurar a ordem e conter a criminalidade é acreditada pela população e fica explícita na primeira frase. Já o segundo trecho, ao citar a corrupção vinda da força policial local quando menciona a “milícia”, reforça o argumento apresentado no Capítulo 2 que atesta que, de acordo com a percepção social, as Forças

¹⁴ Em entrevista ao jornal El País, publicada em 23/02/2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html>. Acesso em 20/01/2019.

¹⁵ Primeira citação é a fala de um comerciante da favela Kelson, e a segunda é de um morador. Ambas relatadas pela Agência Brasil, 2018. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/operacao-com-militares-em-favela-recebe-apoio-de-moradores/>> Acesso em 15 de janeiro, 2020

Armadas são a instituição mais confiável do país, em detrimento das forças policiais, que são, em grande medida, vistas como não confiáveis.

Contudo, o que os dois depoimentos deixam em evidência é a necessidade urgente por uma ação por parte do Estado a fim de reduzir a situação de insegurança e a desordem presente em diversas regiões do Rio de Janeiro. Conforme evidencia Muniz, o apoio popular traduz uma demanda pela presença do Estado.

Em oposição à abordagem conflitiva que aproxima a situação da segurança pública da realidade de guerra e que apresenta soluções no curto prazo, mas que não se perpetuam no tempo, existe a abordagem humana, que guiou a curta experiência das UPPs mas que, de modo geral, se vê desvalorizada diante da opção pelo enfrentamento violento da criminalidade.

Segundo Souza (2012), o problema de se associar as ideias da guerra à segurança pública é que isso fecha as possibilidades de emprego de outros modelos, que partam de abordagens mais abrangentes. Para o autor, ao considerar a segurança um problema de Estado e de Defesa, fica reforçada a ideia de que a segurança está contida na dimensão policial, de combate a criminosos na rua, e não num problema que exige estratégias mais amplas e que envolvam os diversos campos da ação pública.

A experiências com as UPPs são um exemplo de iniciativas menos combativas, que utilizam do policiamento comunitário e de uma atenção pública que abrange outros campos de atuação estatal, como a educação, saúde e assistência social, visando não apenas a repressão, mas a prevenção da criminalidade e da violência. Contudo, mesmo inseridos na lógica das UPPs os agentes de segurança não deixam de seguir o modelo militar de ocupação territorial, pelo que os policiais permanecem esperando a ordem superior de desmobilização. (SOUZA, 2012)

A abordagem humana, que se apresenta em oposição à abordagem conflitiva, mas pertence muito mais ao campo do *dever ser* do que às experiências já ocorridas no Rio de Janeiro, se propõe como um modo mais transversal da resolução das causas da insegurança, porque referencia segurança ao indivíduo e não ao Estado. É uma abordagem que reconhece aspectos sociais, econômicos, urbanos e históricos da criminalidade e da violência. Ao considerar condições subjetivas como a memória e necessidades que levam grupos e indivíduos a agirem causando a insegurança de outros indivíduos, essa abordagem se propõe a ser preventiva.

Partindo da ideia de policiamento comunitário, é importante o trabalho conjunto da comunidade com os órgãos do Estado destinados à manutenção da segurança, pois a princípio

ele permite um contato onde possa se confiar mais nas forças do Estado, e por outro lado, essas passam a considerar as visões e perspectivas da comunidade sobre o seu próprio lugar, diminuindo assim o ambiente de hostilidade e desconfiança. (DAMMERT, 2007)

Segundo Dammert (2009), a segurança pública pode ser encarada a partir de duas perspectivas: uma preventiva e uma corretiva. A perspectiva corretiva seria aquela que leva em conta a atuação das forças de segurança no enfrentamento de uma violência já instalada, ao passo que a perspectiva preventiva é frequentemente negligenciada e abrange aspectos da vida social, exigindo um policiamento comunitário em que os cidadãos têm papel fundamental ao identificar possíveis focos para a origem de comportamento criminoso ou violento.

A violência e o delito são fenômenos sociais complexos que não podem ser enfrentados com uma única estratégia de política pública. Desta forma, é necessário um desenho de política que inclua iniciativas destinadas às suas diversas causas, visando efeitos reais e sustentáveis do decorrer do tempo.

Mesmo havendo um consenso aparente sobre a necessidade de políticas diversas, no campo político o debate ainda repousa sobre a disputa entre as políticas de maior controle e repressão e aquelas que se focam na prevenção. As políticas que possuem o foco em controle e repressão enfatizam as ações do sistema da justiça criminal, o qual permite deter o indivíduo que cometeu um delito e utilizar os mecanismos legais para instituir sua responsabilidade penal. Nesse sistema, as instituições que possuem a responsabilidade do controle são a polícia e o sistema judicial. A abordagem conflitiva se apresenta, nesse contexto, como uma exacerbação da repressão. Como o controle que ultrapassa os limites do convívio cidadão, entrando numa realidade semelhante à da guerra.

Por outro lado, as políticas de caráter preventivo da criminalidade se propõem a agir sobre fatores que potencialmente levariam indivíduos a usar a violência e a cometer delitos. Estas políticas apresentam novos atores e criam novos cenários. Para isso a comunidade tem um papel importante, pois ela vive e desenvolve o ambiente em que se pretende aplicar a política da prevenção. Além disso, o envolvimento da comunidade leva a uma ação transversal, condição essencial do que chamamos abordagem humana.

CONCLUSÃO

Diante do uso cada vez mais frequente de Forças Armadas em segurança pública no Brasil, essa pesquisa oferece, a partir do estudo de caso do Rio de Janeiro, uma retomada das

principais discussões ao redor do tema. Com o objetivo de entender o uso de Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro, analisamos cinco variáveis que se relacionam com o nosso objeto como condições INUS. Isso significa dizer que a criminalidade, a ineficiência do aparato tradicional de segurança pública, a militarização da polícia, a policialização das forças armadas e a percepção social sobre a segurança pública são juntas condições suficientes, mas não necessárias para o emprego de Forças Armadas. Fazendo a ressalva de que pode haver outro conjunto de fatores causais para o mesmo fenômeno, nos concentramos na análise dessas cinco variáveis, entendendo que há três fatores que são antecedentes: a paz negativa na região sul-americana, a constituição de 1988 que autoriza o uso de Forças Armadas em GLO e o contexto internacional, que tem influenciado o papel que deve ser assumido pelas Forças Armadas dos países sul-americanos.

Com o objetivo de oferecer um embasamento teórico e conceitual para a discussão apresentada, mostramos no Capítulo 1 as principais abordagens possíveis para o conceito de segurança e como essas concepções evoluíram e acompanharam o desenrolar histórico da construção dos papéis dos agentes de segurança no Brasil.

Nessa discussão, foi fundamental compreender a diferença entre a Segurança Internacional e a Segurança em sentido amplo, sendo que, em poucas palavras, a primeira está referenciada no Estado e a segunda no indivíduo. Assim a esfera de análise individual, abstraída pelos clássicos das discussões em relações internacionais, passa a ser fundamental para os estudos de segurança e, conseqüentemente, para os Estudos de Paz, os quais, dado seu caráter normativo, buscam apresentar suas interpretações das diversas violências como uma forma de promoção da paz.

A teorização ao redor do conceito de segurança mostra de que forma se deu o deslocamento da atuação das Forças Armadas, uma instituição tradicionalmente criada para atuar na Defesa Nacional, em direção a atividades de natureza civil. Além disso, ao delinear os conceitos empregados no decorrer de toda a análise é possível compreender de forma mais evidente as contradições, perigos e ambigüidades que circundam toda a atividade militar na esfera civil.

No capítulo 2, ao analisarmos cada uma das variáveis apresentadas, é possível traçar as principais características conjunturais do caso escolhido. Ainda que, em diversos momentos a análise transborde os limites do estudo de caso, ainda assim ela se faz relevante para o caso específico, pois detalha a construção social dos principais fatores determinantes do uso de Forças Armadas em segurança pública.

A começar pelas características da criminalidade e da segurança pública no Rio de Janeiro, é interessante notar que o estado não apresenta os piores índices em nível nacional, ainda assim a criminalidade exacerbada tem sido apresentada como justificativa para diversas medidas excepcionais, dentre as quais o uso de Forças Armadas em segurança pública através de operações de GLO. Além disso, a análise da letalidade policial no estado mostra que a truculência e o uso de violência letal não contribuem para o atingimento de menores índices de violência.

Compreender a origem das forças policiais no Brasil, a partir de um ponto de vista histórico, ajuda a compreender o fenômeno do militarismo na polícia do Rio de Janeiro, o que serve ao emprego de Forças Armadas em segurança pública, por apresentar à sociedade um modelo militarizado de enfrentamento da criminalidade.

Nesse sentido, é importante notar que a origem das forças policiais no Brasil se deu a partir dos contingentes das Forças Armadas. A segurança interna, por ter sido construída a partir de uma extensão das funções das organizações militares, foi definida, num primeiro momento, de forma paralela à Defesa, determinando os inimigos internos de forma bastante análoga à definição de inimigos externos e considerando, para tanto, a ameaça que impunham sobre o Estado. Ainda que as noções de razão de Estado tenham alterado a concepção ao redor das forças de segurança interna no mundo, no Brasil a desvinculação das polícias de uma missão nacional nunca aconteceu por completo. Desse modo, as polícias apresentam ainda hoje traços de uma história que as posicionaram mais como forças de segurança nacional que de segurança pública, durante quase toda sua existência.

Por outro lado, a policialização das Forças Armadas tem surgido como um fenômeno mais recente. O uso de Forças Armadas em funções de polícia tem sido recomendado, do ponto de vista internacional, via OTAN, desde o período da Guerra Fria. Essa recomendação encontrou ressonância no Regime Militar, que colocou as forças armadas a serviço da perseguição de opositores políticos e comunistas. Após a redemocratização, que coincidiu, no âmbito internacional, com a queda do muro de Berlim, a recomendação surgida no âmbito da OTAN passou a indicar que as Forças Armadas estivessem preparadas para o combate de ameaças não tradicionais, como o narcotráfico, a criminalidade e a estabilização pós-conflito através das missões de paz da ONU. Assim, o Brasil tem empregado importantes contingentes e liderado missões de paz, além de ter se voltado para os problemas internos através do aparato da GLO. Para tanto, aos poucos as Forças têm procurado adaptar suas doutrinas e treinamentos.

É interessante notar, ainda, que de forma consistente por vários anos a população tem depositado nas Forças Armadas a confiança que não tem na polícia, além de entenderem que é um dos principais papéis das Forças Armadas atuarem em segurança pública. O posicionamento da sociedade diante das Forças Armadas e Forças Policiais demonstra o transbordamento da militarização em termos de segurança pública corroborando o argumento de militarização ideológica, quando, não apenas as forças de segurança, mas a sociedade e os governantes absorvem a abordagem militarizada da segurança pública.

A abordagem conflitiva, que apresentamos no Capítulo 3, é causada pelo somatório da criminalidade exacerbada e a ineficiência do aparato de segurança pública, com a militarização da polícia e a policialização das forças armadas e endossada pela percepção social sobre esses temas. Ela é definida como uma forma violenta de enfrentamento dos problemas da segurança pública, interessada apenas na contenção da criminalidade e que importa da terminologia militar conceitos e estratégias. Como consequência, ela resulta no uso crescente de Forças Armadas em segurança pública.

Essa abordagem conflitiva, que fica evidente nos discursos dos indivíduos e políticos, traz à tona importantes discussões acerca da cidadania e da justiça ao aproximar a conjuntura da segurança pública da condição a que estão sujeitos combatentes num ambiente de guerra. Esse caráter de aproximação entre as duas esferas se vê através da forma violenta de enfrentamento da criminalidade, da definição de infratores como inimigos (do Estado), da exibição de armamento pesado como tentativa de dissuasão, do imediatismo procurado nas medidas de segurança pública e no uso de uma lógica territorialista de combate à criminalidade.

A contradição entre o ambiente de guerra e o da segurança cidadã é intransponível. Isso porque, em guerra, a fim de proteger a soberania do Estado e no limite a própria existência deste no ambiente internacional, as Forças Armadas atuam com o objetivo de aniquilar o inimigo. Não existe, neste contexto, constrangimentos significativos ao emprego da força e da violência, visto que a intenção é causar o maior número possível de baixas nas forças militares do adversário para garantir os ganhos ou as prerrogativas políticas que levaram à deflagração do conflito, em primeiro lugar.

Por outro lado, no ambiente da segurança pública, o objeto cuja existência deve ser assegurada não é o Estado, mas o indivíduo, que no contexto civil é dotado de direitos e deveres. Assim, faz-se muito perigosa a tendência observada de intercâmbio, confusão e apropriação da terminologia e da gramática da guerra pelos setores da segurança pública. O objetivo da segurança pública, ou como preferem os autores hispânicos, da segurança cidadã,

é proteger os cidadãos garantindo seus direitos. Seja pelo viés da vítima ou do infrator, cabe ao Estado garantir, no limite de suas possibilidades, o direito à vida, à integridade física, à propriedade e a um julgamento justo, por exemplo.

Por se observar limitações no aparato estatal da polícia, percebe-se que as justificativas para o uso das forças militares em questões domésticas se desenvolvem nas constatações de insuficiência da polícia para a resolução do problema da criminalidade. Com isso, uma sugestão recorrente é de que a polícia passe por reformas, cujo foco seria reestruturar a organização ao ponto que seja suficiente para lidar com a criminalidade. Em resumo, esta reforma guiar-se-ia em dois eixos fundamentais: a capacidade operativa, ou seja, a eficiência e eficácia da polícia, e a responsabilidade democrática, que dizem respeito às reações da polícia ao controle político e ao seu respeito aos direitos civis e humanos. Contudo, outra questão importante a se considerar na reforma é a desvinculação da polícia com as forças militares. Esta daria fim à subordinação da polícia à doutrina das forças armadas (formação, hierarquias, etc..). Com essas mudanças sugeridas, somadas à aplicação de recursos materiais e tecnológicos, haveria uma profissionalização e dignificação das forças policiais. (PASCOAL, 2013)

A garantia da segurança pública demanda o emprego de políticas focadas em combater o crime e a violência. Além disso, políticas públicas engajadas em controlar o uso da força são elementos importantes para se alcançar o objetivo de tornar a segurança uma questão civil, e não mais militar. Contudo, é importante salientar que a abordagem conflitiva e a estrutura militarizada da segurança pública não devem ser atribuídas aos militares exclusivamente. Pelo contrário, como vimos, é ampla a parcela de policiais e militares que compreendem as limitações de sua atuação e os riscos resultantes dessa abordagem. Ao passo que a população civil, que de modo geral vê como papel principal das Forças Armadas atuar em segurança pública, nem sempre compreende o tamanho da ameaça a seus direitos que a aproximação entre a segurança pública e a gramática da guerra significam. Outros atores importantes nessa dinâmica são as autoridades eleitas, que veem no emprego das Forças Armadas uma salvação, uma espécie de curativo para um problema impossível de ser resolvido na extensão de um mandato, a criminalidade.

A concepção de eliminação de conflitos sociais pela força está incrustada na mente da sociedade. Nesse sentido, a abordagem conflitiva encontra apoio tanto das elites, que não encaram as demonstrações de força mencionadas no capítulo 3 com alguma perplexidade, quanto de parcela da sociedade que necessita da presença do Estado e, na esperança de que isso entregue certa ordem social, apoia medidas cada vez mais truculentas. Com isso, os

governantes parecem encontrar no uso de Forças Armadas em segurança pública uma medida eleitoreira, que apesar de superficial do ponto de vista do seu alcance no desmantelamento da criminalidade, agrada uma grande parcela da população. Trata-se de um recurso caro, perigoso e, ao que tudo indica, pouco eficaz, mas que resulta para os governos eleitos em impactos imediatos compatíveis com suas expectativas políticas quadrienais.

Por outro lado, além de polícias profissionalizadas, não militarizadas e cientes de seu papel em sociedades democráticas, tratar a questão da segurança pública através de uma abordagem oposta à conflitiva, ou seja, de um ponto de vista humano, exige investimentos em todos os outros aspectos da vida social que garantam dignidade às comunidades mais vulneráveis. A abordagem humana é composta de medidas de longo prazo e abrangentes que demandam mais planejamento e perpassam políticas sociais, educacionais, econômicas e da saúde, além do investimento em inteligência, investigação da corrupção que circunda o funcionamento das organizações criminosas e responsabilização dos envolvidos. Essas medidas não são completadas no espaço de quatro anos de um mandato do executivo e exigem grande mobilização política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMARZA, Alberto Sepulveda. **Es posible la democracia em América Latina. Un estudio sobre los militares y la política.** Santiago: Cesoc, 1995.

AMARAL, A. B. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na Agenda de Segurança dos Estados Unidos.** 2009.

AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System.** 1995.

BASEDAU, Matthias; KOLLNER, Patrick. **Area Studies, Comparative Area Studies, And the Study of Politics: Context, Substance, and Methodological Challenges.** 2007

BENNET, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.** Cambridge: MIT Press. 2005

BENNET, Andrew. **Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages.** In: SPRINZ, Detlef F. and WOLINSKY-NAHMIAS, Yael (Org.). **Models, Numbers, and Cases. Methods for Studying International Relations.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 19-55. 2004

- BOOTH, Ken. **Theory of World Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BUZAN, Barry, WEAVER, Ole e WILDE, Jaap de. **Security: a New Framework for Analysis**. Londres, Lynne Rienner Publishers. 1998.
- BUZAN, Barry. **People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**. 1991.
- _____. **Securitization and Desecuritization.**, in Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*. Nova Iorque, Columbia University Press, 1995.
- _____. **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**. 1983.
- CASTRO SANTOS, M. H.. **A nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil**. RBCS Vol. 19 nº 54 fevereiro/2004.
- CEPIK, Marco. **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.
- CERVO, Amado. **A instabilidade internacional (1919-1939)**. In: SARAIVA, J. F. S. (org.) *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saravia, 2008.
- DAMMERT, L. **Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en la América Latina**. Quito: FLACSO, 2007.
- DATA SENADO. **Pesquisa de Opinião Pública Nacional**. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-no-brasil>> Acesso em 15 maio 2018.
- DATAFOLHA. **Avaliação de governos e opinião sobre segurança pública no Rio**. 2018. Disponível em: < <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/03/26/c42da1e1670e94106e38b1e44a96d461.pdf> >. Acesso em 05/12/2018.
- FGV. **Relatório ICJBrasil - Ano 4 (2º trimestre / 2012 ao 1º trimestre / 2013)**. 2013. Disponível em: <

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11221/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%20Ano%204.pdf?sequence=5&isAllowed=y>> Acesso em 15 mai 2018

FGV. **Relatório ICJBrasil - Ano 5 (2º trimestre / 2013 ao 1º trimestre / 2014)**. 2014. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12024/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%20ano%205.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 15 mai 2018.

FGV. **Relatório ICJBrasil - Ano 6 (1º trimestre / 2014 ao 4º trimestre / 2014)**. 2015. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14089/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%20ano%206.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 15 mai 2018

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. **Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva**. 2013

GALTUNG, Johan . **A Structural Theory of Imperialism: Ten years later**. 1981.

_____. **Peace, War and Defense**. 1976

_____. **Violence, Peace and Peace Research**. 1969.

_____. **A Structural Theory of imperialism**. 1971.

GUBRIUM, Jaber F. et al. **The SAGE Handbook of Interview Research**. The Complexity of the Craft. 2012.

GURNEY, Joan. **Not one of the guys: the female researcher in a male dominated setting**. *Qualitative sociology* 8(1), pp. 42-62. 1985

HERMANN, Margaret G. **Content Analysis**. In: KLOTZ, Audie e PRAKASH, Deepa (Org.) *Qualitative Methods in International Relations A Pluralist Guide*. Basingstoke: Palgrave. 2008

HERZ, J. **Idealist Internationalism and Security Dilemma**. Cambridge University, 1950. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/2009187> > Acesso em: 02 ago 2016.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HOLSTI, K. **The State, War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Série histórica da Letalidade Violenta**. 2018 Disponível em <
<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>

IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional**, 2011.

KACOWICZ, A. **Zones of Peace in the Third World. South America in Comparative Perspective**. Albany: State University of New York, 1998

KAHN, T. **Ensaio sobre racismo: manifestações modernas do preconceito na sociedade brasileira**. Conjuntura, 2014

KAHN, T. **Estudos empíricos: polícia, insegurança e racismo institucional**. 2014

KAISER, Karen. **Protecting confidentiality**. In: GUBRIUM, Jaber F. et al (Org.). *The SAGE Handbook of Interview Research. The Complexity of the Craft*, 2nd ed. Los Angeles et al: Sage, pp. 457-465. 2012

KANT, I. **Perpetual Peace**. A Philosophical Sketch (1795)

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. **Critical Security Studies: concepts and cases**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

LIMA, Roberto Kant. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos**. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995.

_____. **Polícia e exclusão na cultura judiciária**. Tempo Social. São Paulo. Revista de Sociologia da USP, v.9, nº 1, 1997.

LOPEZ, E. J. **Defesa**. In: SAINT-PIERRE, H. L. e VITTELLI, M. G. *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora UNESP. 2018.

LOURENÇO, G. C. **O Papel das Forças Armadas na Atualidade**. ESG, 2012. Disponível em: <
<http://www.esg.br/images/Monografias/2012/LOURENCOG.pdf>>

MAGALONI, B; CANO, I. **Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.

MEARSHEIMER, J. J, **Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War**. International Security. 1990

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Distribuição das Operações de GLO 1992-2019**. 2019. Disponível em: <

https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/3_tabelas_glo_grafico_barras_03_ABR_19.pdf >. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Efetivos e Custos de GLO (2010-2019)**. 2019. Disponível em: <

https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/6.glo_2010_2018_custos_e_efetivos_03_ABR_2019.pdf >. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Histórico de GLO**. 2019. Disponível em: < https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.tabela-glo_atualizada_em_03_ABR_19.pdf >. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Histórico de Operações de GLO 1992-2019**. 2019. Disponível em: < https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1.metodologia_de_estudo.pdf >. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ocorrências de GLO por tipo**. 2019. Disponível em: < https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/5.tabela_glo_grafico_por_an_o_Barras_03_ABR_19.pdf >. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. **Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos**. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf>. Acesso em 15/01/2020.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília:UnB, 2003. [1948]

MUNIZ, Jacqueline. Entrevista ao jornal El País, publicada em 23/02/2018. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html > . Acesso em 20/01/2019.

MUNIZ, Jacqueline. **A crise de identidade das polícias militares brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional**. In: Security and Defense Studies Review. Vol, 1, 2001.

NOBREGA JR, J. M. P. **A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira**. Revista Sociologia e Política. v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010

- OLIVEIRA JUNIOR, A. e LIMA, V. C. A. **Segurança pública e Racismo Institucional**. In: Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2011.
- OLIVEIRA JUNIOR, A. e LIMA, V.C.A. **Segurança Pública e Racismo Institucional**. IN: ALENCAR, J.L.O. e MESSEMBERG, R. P. Boletim de Análise Político-Institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- PASCUAL, D. S. R. **La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?** In: Revista Criminalidad. Vol 55 (2): 119-133, 2013.
- PINC, T (2011). **Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua**. 2011. 246 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- PINHEIRO, P. **Autoritarismo e transição**. Revista USP, n. 9, p. 45-56, 30 maio 1991.
- RATTON, José Luiz. **Entrevistas sobre militarização da polícia no Brasil ao site Comunidade Segura**, 2009.
- RESDAL. **A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean**. 2016. Disponível em: <<https://www.resdal.org/ing/atlas-2016.html>> Acesso em: 27/11/2019
- RIAL, Juan. **Ejércitos y misiones en seguridad pública**. Resdal, 2018.
- ROCHA, A. J. R. **Segurança Internacional e Segurança Humana**. In: NASSER, R. M. (ORG.) Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais. 2010.
- RODRIGUES, Antonio E. Martins et alli. **A Guarda Nacional no Rio de Janeiro, 1831 - 1918**. Rio de Janeiro, Série Estudos no. 5, PUC/RJ, sem data.
- RODRIGUES, T. **Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra**. In: Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho 2012, p. 9-41.
- ROHLFING, Ingo. **Case Studies and Causal Inference, An Integrative Framework**. Palgrave MacMillan, 2012.
- SAINT-PIERRE, H. L. **Breve Reflexión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas**. In: Revista Voces en el Fênix, 48, 14-21. 2015.

_____. **Reflexiones sobre los estudios de defensa: perspectiva filosófica e histórica.** In: MORA, J. A. *Ciencias que uniforman el médio militar.* Bogotá: Sello Editorial ESMIC, 2013.

_____. **Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa.** In: Suzeley Kalil Mathias, Samuel Alves Soares (Org.) *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas.* São Paulo: Sicurezza, 2003.

SARAIVA, J. F. S. **Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias.** In: SARAIVA, J. F. S. (org.) *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização.* São Paulo: Saravia, 2008.

SILVA, E. S. **A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré.** Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017.

SILVA, Jorge da. **Militarização da Segurança Pública e a Reforma da Polícia.** In: Bustamante, Ricardo; Sodré, Paulo César (Org.). *Ensaio Jurídico: o direito em revista.* Rio de Janeiro: Ibaj, 1996, p. 497-519.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de Souza. **Novas dimensões da militarização da segurança pública no Brasil.** 2012

SOUZA, Luís Antônio Francisco de Souza. **Lei, cotidiano e cidade. Polícia Civil e práticas policiais na São Paulo republicana (1889-1930).** São Paulo: Ibccrim, 2009.

_____. **Forças Armadas e Segurança Pública: a construção do padrão de emprego militar na Argentina e no Brasil entre 2005 e 2015.** São Paulo, 2018

SUCCI, D. P. **A Construção do atual padrão de emprego das forças armadas no Brasil.** In: RICRI Vol.4, No. 7, pp.85-103, 2017

TANNO, Grace. **A contribuição da escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional.** 2003.

UGARTE, José Manuel. **Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades.** Trabalho apresentado na Lasa, Washington D.C, 2001.

UNDP. **Human Development Report.** New York. Oxford. Oxford University Press, 1994.

VARAS, Augusto. **Paz, desarme y desarrollo em América Latina.** Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

VILLA, R. A Duarte; PIMENTA, M. C. B de Souza. **A longa paz na América do Sul: questionamentos às teses da paz negativa na região**. In: Papel Político, 21(2), pp. 435-468. 2016. Disponível <<https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.lpas>> Acesso em 17 fevereiro 2020

_____, BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten e LEMAITRE, Pierre. **Identity, Migration and the New Security Order in Europe**. Londres, Pinter. 1993.

WÆVER, Ole. **Security. The Speech Act. Analysing the Politics of a Word..** Working Paper COPRI, 1989.

WALTZ, Kenneth Neal. **Theory of International Politics**. Reading, Mass., Addison-Wesley. 1979

WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan. **Handbook of Peace and Conflict Studies**. Nova Iorque: Routledge, 2007.

WEBER, Max. **A Política como Vocação**. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press. 1999.

ZAVERUCHA, J. **FHC, Forças Armadas e Polícia. Entre o autoritarismo e a democracia 1999- 2002**. Rio de Janeiro : Record. 2005.

_____. **A militarização da Abin**. Folha de S.Paulo, 9.jan. 2006.

_____. **A Constituição brasileira de 1988 e seu legado autoritário : formalizando a democracia, mas retirando sua essência**. In : ZAVERUCHA, J. *Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX*. Recife : Bagaço, 1998.

_____. **A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas**. LIMA, Roberto Kant et all. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Volume II. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

ANEXO 1
HISTÓRICO DE GLO PELO MD



MINISTÉRIO DA DEFESA
CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES
SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

HISTÓRICO DE OPERAÇÕES DE GLO 1992-2019

1. METODOLOGIA APLICADA

Para contabilizar o número de vezes ou operações em que as Forças Armadas foram empregadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), foram analisadas duas relações, uma originária da Marinha do Brasil (MB), contendo 46 operações, e outra do Exército Brasileiro (EB), contendo 183 operações. Outra relação analisada foi a do próprio Ministério da Defesa (MD), em que constavam 95 operações. O ano de início da contagem foi o de 1992 para o Exército e para a Marinha. Já para o MD, o ano de 2000 foi o marco inicial.

Cada planilha foi analisada isoladamente, fazendo-se as seguintes considerações:

- A regulamentação do instrumento da GLO, como vimos na forma atual, ocorreu após a implementação da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, e do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001;

- Outra legislação importante a ser observada é o Decreto nº 4.332, de 12 agosto de 2002, que trata da segurança do Presidente da República;

- As ações desencadeadas antes da implementação da legislação acima citada e até mesmo alguns anos após, foram interpretadas, por analogia, à luz da prática atual, desconsiderando-se como GLO aquelas cujo propósito era o apoio logístico a outros órgãos responsáveis pelo esforço principal da ação, aquelas voltadas para a segurança do Presidente da República, os exercícios, as resultantes de prorrogações e/ou operações realizadas sob a mesma autorização, plano ou decreto, por representarem, na verdade, etapas de uma mesma operação, realizada de forma descontinuada ou não, durante um período determinado;

- Foram, também, desconsideradas operações atípicas, como as ações características de Polícia Judiciária, outras que expressavam apenas a condição de prontidão das tropas, exercícios e operações na Faixa de Fronteira. Essas últimas devido ao atual enquadramento dado pela LC 97/99, quando se tratam de crimes transfronteiriços ou ambientais;

- Cabe ressaltar que o Ministério da Defesa foi criado no dia 10 de junho de 1999 e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas em 25 de agosto de 2010, e

- Por fim, foram retiradas aquelas operações que estavam replicadas nas citadas listas.

2. CLASSIFICAÇÃO

2.1 Operações GLO

| TIPO | DEFINIÇÕES |
|--------------------------------|---|
| Violência Urbana | De acordo com o Art. 15 da Lei Complementar (LC) 97/99. |
| Grave da Polícia Militar | |
| Outras * | |
| Segurança de Eventos | De acordo com o Art. 5 da Decreto nº 3.897/2001 |
| Garantia da Votação e Apuração | De acordo com o Código Eleitoral Brasileiro |

* Outras: Operações como ações referentes a questões indígenas, segurança de instalações de interesse nacional etc.

2.2 Operações não enquadradas ou computadas como GLO

| TIPO | DEFINIÇÕES |
|--|---|
| Apoio Logístico, de Inteligência, de Comunicações e de Instrução | Ações de apoio aos Órgãos Federais, nos delitos de repercussão nacional ou internacional, restringindo-se às atividades logísticas, de inteligência, de comunicações e de instrução, conforme previsto nos Art. 17 e 18 da LC 97/99 |
| Controle e Segurança de Área (CSA) | Segurança do Presidente da República prevista no Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2002. |
| Cumprimento de Mandado Judicial | Atividade de Polícia Judiciária prevista no Código de Processo Penal Militar (CPPM) |
| Prontidão | Condição, situação ou posição para ação imediata ou provável de aeronaves, tropas ou dispositivos. |
| Faixa de Fronteira | Atividades das FFAA preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, conforme previsto no Art. 16-A da LC 97/99 |
| Prorrogações | Consideradas como continuidade de uma operação já deflagrada |
| Exercícios | Atividade de adestramento da tropa |

3. ANÁLISE DAS OPERAÇÕES

De acordo com a metodologia e a classificação já expostas, chegou-se à seguinte tabulação em relação às planilhas apresentadas pelo Ministério da Defesa (MD), Marinha do Brasil (MB) e Exército Brasileiro (EB):

| GLO | TIPO \ LISTA | MD | MB | EB |
|--------------|--------------------|-----------|------------|------------|
| | Violência Urbana | 24 | 5 | 21 |
| Greve da PM | 18 | 4 | 23 | |
| Eventos | 32 | 11 | 27 | |
| GVA | 19 | 7 | 12 | |
| Outros | 3 | 0 | 24 | |
| TOTAL | 96 | 27 | 107 | |
| NÃO GLO | Apoio Logístico | 1 | 8 | 18 |
| | CSA | 0 | 0 | 9 |
| | Faixa de Fronteira | 0 | 0 | 28 |
| | Prontidão | 1 | 0 | 3 |
| | Exercício | 0 | 0 | 2 |
| | Prorrogação | 0 | 4 | 8 |
| | Mandado Judicial | 0 | 0 | 3 |
| | Repetição | 0 | 7 | 5 |
| | TOTAL | 2 | 19 | 76 |
| TOTAL | TOTAL GERAL | 98 | 46 | 183 |

4. RESUMO GERAL

Da integração das relações apresentadas, retirando-se as redundâncias, chega-se aos números relativos às Operações de GLO:

| TIPO | QUANTIDADE | PERCENTAGEM |
|--------------------------------|-------------------|--------------------|
| Violência Urbana | 23 | 16,9% |
| Greve PM | 25 | 18,4% |
| Garantia da Votação e Apuração | 22 | 16,2% |
| Eventos | 38 | 27,9% |
| Outras | 28 | 20,6% |
| Total | 136 | 100% |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|-------|-------------------------|---|--|------------------|
| 1 | jun/92 | jun/92 | FFAA | ECO 92 | RIO DE JANEIRO/RJ | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento | EVENTO |
| 2 | out/92 | nov/92 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 3 | nov/94 | nov/94 | EB | RIO | RIO DE JANEIRO/RJ | Cooperar com os órgãos de segurança pública para a redução das ações do crime organizado. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 4 | out/94 | nov/94 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 5 | nov/94 | jan/95 | MB | ALVORADA | RIO DE JANEIRO / RJ | Contribuir para a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 6 | abr/96 | abr/96 | EB | ELDORADO | SUL DO ESTADO DO PARÁ | Garantir a ordem pública no Estado do Pará. | OUTROS |
| 7 | abr/96 | abr/96 | EB | MARCHA DO MST | BRASÍLIA/DF | Garantir a ordem pública em Brasília-DF. | OUTROS |
| 8 | jun/96 | jun/96 | EB | TUCURUÍ | ESTADO DO PARÁ | Garantir a integridade da hidrelétrica de Tucuruí. | OUTROS |
| 9 | out/96 | nov/96 | EB | ITACAIÚNAS | SUL DO ESTADO DO PARÁ | Contribuir para a ordem pública no Estado do Pará. | OUTROS |
| 10 | out/96 | nov/96 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 11 | abr/97 | abr/97 | EB | PM DO RIO GRANDE DO SUL | ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | Contribuir para a segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 12 | jul/97 | jul/97 | EB | PM DO CEARÁ | ESTADO DO CEARÁ | Contribuir para a segurança pública no Estado do Ceará (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 13 | abr/97 | mai/97 | EB | CARAJÁS | ESTADO DO PARÁ | Garantir a integridade das instalações Companhia Vale do Rio Doce, na Serra de Carajás. | OUTROS |
| 14 | jul/97 | jul/97 | EB | MATIAS DE ALBUQUERQUE | ESTADOS DE ALAGOAS, PERNAMBUCO, PARAÍBA, RIO GRANDE DO NORTE E CEARÁ. | Contribuir para a segurança pública nos Estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará (greve das Polícias Militares). | GREVE PM |
| 15 | jul/97 | jul/97 | EB | SERGIPE | ARACAJU/SE | Contribuir para a segurança pública no Estado de Sergipe (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 16 | jul/97 | jul/97 | EB | MINAS GERAIS | BELO HORIZONTE/MG | Contribuir para a segurança pública no Estado de Minas Gerais (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|-------|------------------------------|---|--|------------------|
| 17 | mar/98 | mar/98 | EB | PARAUPEBAS | SUL DO ESTADO DO PARÁ (PARAUPEBAS, ELDORADO DOS CARAJÁS, CEDERE, PALMARES E | Contribuir para a ordem pública no Estado do Pará. | OUTROS |
| 18 | abr/98 | abr/98 | EB | ALTO TURIAÇU | ESTADO DO MARANHÃO | Contribuir para a ordem pública no Estado do Maranhão | OUTROS |
| 19 | mai/98 | jun/98 | EB | ESCOLTA DE COMBOIO | ESTRADAS ENTRE BRASÍLIA E PETROLINA | Escortar comboio de 60 caminhões com mil toneladas de alimentos para os flagelados da seca no Nordeste. | OUTROS |
| 20 | out/98 | nov/98 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 21 | dez/98 | dez/98 | EB | MERCOSUL | RIO DE JANEIRO/RJ | Apoiar a segurança pública da Cidade do Rio de Janeiro para o XV Reunião do Mercosul. | EVENTO |
| 22 | dez/98 | dez/98 | EB | CONGRESSO | BRASÍLIA/DF | Garantir a segurança da Reunião do X Congresso Interamericano do Ministério Público. | EVENTO |
| 23 | jun/99 | jun/99 | EB | RIO BRANCO ou CIMEIRA | RIO DE JANEIRO/RJ | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião dos 49 Chefes de Estados dos Países da América Latina, Caribe e União Europeia. | EVENTO |
| 24 | jun/99 | jun/99 | EB | ASA BRANCA | ESTADO DE PERNAMBUCO | Contribuir com a Polícia Federal em Salgueiro/PE | VIOLÊNCIA URBANA |
| 25 | set/99 | set/99 | EB | CABO BRANCO | ESTADO DA PARAÍBA | Contribuir para a segurança pública no Estado da Paraíba (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 26 | ago/99 | ago/99 | EB | MARCHA DOS 100 MIL | BRASÍLIA/DF | Garantir a ordem pública na cidade de Brasília. | OUTROS |
| 27 | ago/99 | set/99 | FFAA | RODA VIVA I | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir com a ordem pública, em função da greve dos caminhoneiros. | OUTROS |
| 28 | nov/99 | jan/00 | EB | MANDACARU e PAZ NAS ESTRADAS | ESTADOS DE PERNAMBUCO E BAHIA | Contribuir com as Polícias Federal e Rodoviária Federal nos Estados de Pernambuco e da Bahia. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 29 | dez/99 | jan/00 | EB | TRANCA FORTE | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir com a segurança pública. | OUTROS |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|---------|------------------------|--|---|------------------|
| 30 | dez/99 | dez/99 | EB | ENCONTRO DE PETRÓPOLIS | PETRÓPOLIS/RJ | Contribuir com a segurança pública por ocasião da cerimônia comemorativa do 40º aniversário do Banco Interamericano de Desenvolvimento. | EVENTO |
| 31 | abr/00 | abr/00 | MB / EB | PORTO SEGURO | PORTO SEGURO/BA | Contribuir com a segurança pública no evento de comemoração dos 500 Anos do Descobrimento do Brasil, na cidade de Porto Seguro/BA. | EVENTO |
| 32 | mai/00 | mai/00 | EB | RODA VIVA II | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir para a ordem pública, em função da greve dos caminhoneiros. | OUTROS |
| 33 | ago/00 | set/00 | EB | CARONA | CUIABÁ/MT | Contribuir para a ordem pública no Estado do Mato Grosso. | OUTROS |
| 34 | ago/00 | set/00 | EB | REPRAS | BRASÍLIA/DF | Estabelecer proteção dos Chefes de Estados dos países da América do Sul e México. | EVENTO |
| 35 | dez/00 | dez/00 | EB | GUARDA BRASIL | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública no Distrito Federal (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 36 | out/00 | nov/00 | FFAA | ELEIÇÕES (OPÇÃO) | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 37 | out/00 | out/00 | EB | AROEIRA | RECIFE/PE, PETROLINA/PE E GARANHUNS/PE | Contribuir para a segurança pública no Estado de Pernambuco (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 38 | nov/00 | nov/00 | EB | BAHIA | SALVADOR/BA | Contribuir para a segurança pública no Estado da Bahia (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 39 | nov/00 | nov/00 | EB | ALAGOAS | MACEIÓ/AL | Contribuir para a segurança pública no Estado de Alagoas (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 40 | nov/00 | nov/00 | EB | CURIONÓPOLIS | SERRA PELADA, CURIONÓPOLIS/PA | Contribuir para a ordem pública no Estado do Pará. | OUTROS |
| 41 | dez/00 | dez/00 | CMS | MERCOSUL XIX | FLORIANÓPOLIS/SC | Contribuir para a segurança pública, na cidade de Florianópolis, por ocasião da XIX Reunião do Mercosul. | EVENTO |
| 42 | jan/01 | fev/01 | Todos | RODA VIVA III | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir com a ordem pública, em função da greve dos caminhoneiros. | OUTROS |
| 43 | jan/01 | jan/01 | EB | CRIME ORGANIZADO | ESTADO DO RIO DE JANEIRO | Contribuir com os órgãos de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 44 | fev/01 | fev/01 | EB | PM DE PERNAMBUCO | RECIFE/PE | Contribuir para a segurança pública no Estado de Pernambuco (greve da Polícia do Estado). | GREVE PM |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|---------|------------------|---|--|------------------|
| 45 | fev/01 | fev/01 | EB | ORFEU | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública no Distrito Federal (greve da Polícia do Estado). | GREVE PM |
| 46 | mai/01 | mai/01 | EB | TOCANTINS | PALMAS/TO | Contribuir para a segurança pública no Estado de Tocantins (greve da Polícia do Estado). | GREVE PM |
| 47 | mai/01 | mai/01 | EB | TROVÃO | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da IV Reunião de Ministros da Defesa dos Países de Língua Portuguesa | EVENTO |
| 48 | jul/01 | jul/01 | EB | ALAGOAS | ESTADO DO ALAGOAS | Contribuir para a segurança pública no Estado de Alagoas (greve da Polícia do Estado). | GREVE PM |
| 49 | jul/01 | jul/01 | EB | BAHIA | ESTADO DA BAHIA | Contribuir para a segurança pública no Estado da Bahia (greve da Polícia do Estado). | GREVE PM |
| 50 | set/01 | set/01 | EB | FOZ DO IGUAÇU | HIDRELÉTRICA DE ITAIPU | Garantir a integridade das instalações da Hidrelétrica de Itaipu. | OUTROS |
| 51 | fev/02 | fev/02 | EB | FORTALEZA | FORTALEZA/CE | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião do Banco Internacional de Desenvolvimento na Cidade de Fortaleza. | EVENTO |
| 52 | out/02 | nov/02 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 53 | fev/03 | mar/03 | MB / EB | GUANABARA | RIO DE JANEIRO - RJ | Contribuir com os órgãos de segurança pública no Rio de Janeiro-RJ. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 54 | abr/03 | mai/03 | EB | GUARDA - COSTA | ESTADOS DE SÃO PAULO, MINAS GERAIS AMAZONAS E RIO GRANDE DO SUL | Garantir a integridade das instalações das refinarias de Paulínia, Henrique Lage, Gabriel Passos, Presidente Vargas e Isaac Sabbá. | OUTROS |
| 55 | jun/03 | jun/03 | EB | MINAS GERAIS | ESTADO DE MINAS GERAIS | Contribuir para a segurança pública no Estado de Minas Gerais (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 56 | abr/04 | jul/04 | EB | MAMORÉ | RONDÔNIA/RO | Contribuir com os órgãos de segurança pública em Rondônia/RO. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 57 | jun/04 | jun/04 | EB | XI UNCTAD | SÃO PAULO/SP | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião da Organização das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento. | EVENTO |
| 58 | jun/04 | jun/04 | EB | PIAUI | ESTADO DO PIAUI | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. | VIOLÊNCIA URBANA |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|-------|------------------------|-----------------------------------|---|------------------|
| 59 | jun/04 | jun/04 | EB | MINAS GERAIS | ESTADO DE MINAS GERAIS | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 60 | ago/04 | dez/05 | EB | IBAMA | AMAZONIA LEAL | Apoio logístico e de segurança às ações do IBAMA | OUTROS |
| 61 | out/04 | nov/04 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 62 | nov/04 | dez/04 | EB | ELEIÇÕES 2 | ACRE | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 63 | nov/04 | nov/04 | EB | VITÓRIA | VILA VELHA E VITÓRIA - ES | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 64 | dez/04 | dez/04 | FFAA | ZINCO | RIO DE JANEIRO - RJ | Contribuir para a segurança pública por ocasião da XVIII Reunião do Grupo Rio. | EVENTO |
| 65 | fev/05 | fev/05 | EB | PARÁ | ESTADO DO PARÁ | Contribuir com as Polícias Federal, Militar e Civil no Estado do Pará. | OUTROS |
| 66 | mai/05 | mai/05 | EB | ASPA | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião de Cúpula entre países da América do Sul e países Árabes. | EVENTO |
| 67 | set/05 | set/05 | EB | CAFÉ | SALVADOR/BA | Prover a segurança da II Conferência Mundial do Café em Salvador. | EVENTO |
| 68 | out/05 | out/05 | EB | CASA | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da I Reunião de Estado da Comunidade Sulamericana de Nações, em Brasília. | EVENTO |
| 69 | out/05 | out/05 | FFAA | REFERENDO DESARMAMENTO | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir a segurança da votação no referendo do desarmamento | GVA |
| 70 | dez/05 | dez/05 | EB | OURO PRETO | BELO HORIZONTE/MG E OURO PRETO/MG | Planejar, executar, coordenar e controlar as ações de segurança de área, pertinente à XXVII Reunião do Conselho do Mercosul em Belo Horizonte e Ouro Preto, a fim de garantir a segurança necessária à realização do evento | EVENTO |
| 71 | mar/06 | mar/06 | EB | CURITIBA | CURITIBA/PR | Coordenar a segurança da 3ª Reunião do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e a 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. | EVENTO |
| 72 | abr/06 | abr/06 | EB | CRISTALÂNDIA | CRISTALÂNDIA - PI | Garantir as Eleições Suplementares para Prefeito e Vice-Prefeito, em Cristalândia - PI | GVA |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|-------|--------------------|--|---|------------------|
| 73 | abr/06 | abr/06 | EB | SURUMURU | SURUMURU-RR | Contribuir com os órgãos governamentais para a segurança pública no Estado de Roraima. | OUTROS |
| 74 | mai/06 | mai/06 | EB | TUCURUI | ESTADO DO PARÁ | Garantir a integridade das instalações da Hidrelétrica de Tucuruí. | OUTROS |
| 75 | jul/06 | jul/06 | EB | RELÂMPAGO | ESTADO DE MINAS GERAIS | Garantir a integridade das instalações da Subestação de Furnas. | OUTROS |
| 76 | set/06 | set/06 | EB | IGUATEMI | AMAMBAI, CORONEL SAPUCAIA, PARANHOS, TACURU, JAPORÃ, SETE QUEDAS E IGUATEMI/MS | Contribuir para a ordem pública no Estado do Mato Grosso do Sul. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 77 | out/06 | out/06 | Todos | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 78 | jan/07 | jan/07 | FFAA | CÚPULA DO MERCOSUL | ESTADO DO RIO DE JANEIRO | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião da Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, na cidade do Rio de Janeiro. | EVENTO |
| 79 | jan/07 | jan/07 | EB | ENTORNO | ESTADO DO RIO DE JANEIRO | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na cidade do Rio de Janeiro e nos municípios vizinhos. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 80 | jan/07 | jan/07 | EB | GARIMPO TUCANO | SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA/AM | Contribuir para a segurança pública em São Gabriel da Cachoeira-AM. | OUTROS |
| 81 | mar/07 | mar/07 | EB | ALIANÇA | SÃO PAULO/SP | Planejar, coordenar e executar, em conjunto com os diversos órgãos públicos, as medidas preventivas e operativas para garantir a segurança do Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush. | EVENTO |
| 82 | mai/07 | mai/07 | EB | ARCANJO | SÃO PAULO/SP E APARECIDA/SP | Contribuir para a segurança pública por ocasião da visita do Papa Bento XVI, nos locais dos eventos e ao longo dos itinerários. | EVENTO |
| 83 | jun/07 | jun/07 | EB | TUCURUI | ESTADO DO PARÁ | Garantir a integridade das instalações da Hidrelétrica de Tucuruí. | OUTROS |
| 84 | out/08 | nov/08 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|---------|---------------------------------------|--|--|------------------|
| 85 | fev/09 | mar/09 | EB | ELEIÇÕES SUPLEMENTARES | ESTADO DO MARANHÃO | Garantir a lei e a ordem durante as eleições suplementares no Estado do Maranhão. | GVA |
| 86 | set/09 | set/09 | EB | ELEIÇÕES SUPLEMENTARES | ESTADO DO AMAZONAS | Garantir a lei e a ordem durante as eleições suplementares no Estado do Amazonas. | GVA |
| 87 | abr/10 | abr/10 | EB | REUNIÃO BRICS | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião dos BRICS. | EVENTO |
| 88 | abr/10 | abr/10 | EB | REUNIÃO CARICOM | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião do Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom). | EVENTO |
| 89 | mai/10 | mai/10 | EB | III FÓRUM DA ALIANÇA DAS AMÉRICAS | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da realização do III Fórum da Aliança das Américas. | EVENTO |
| 90 | out/10 | nov/10 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 91 | nov/10 | jul/12 | MB / EB | ARCANJO | RIO DE JANEIRO/RJ | Contribuir com os órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 92 | dez/10 | dez/10 | EB | CÚPULA DO MERCOSUL | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião da Cúpula dos Estados do MERCOSUL. | EVENTO |
| 93 | mar/11 | mar/10 | EB | VISITA DO PRSIDENTE DOS EUA | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública em Brasília-DF. | EVENTO |
| 94 | jul/11 | jul/11 | FFAA | JMM | RIO DE JANEIRO/RJ, RESENDE/RJ E PATY DE ALFERES/RJ | Prover a segurança nas áreas desportivas e alojamento das delegações participantes dos V Jogos Mundiais Militares, nas cidades do Rio de Janeiro, Resende e Paty do Alferes. | EVENTO |
| 95 | nov/11 | nov/11 | EB | ENCONTRO IBEROAMERICANO DE ALTO NÍVEL | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública em Brasília-DF. | EVENTO |
| 96 | nov/11 | dez/11 | EB | MARANHÃO | ESTADO DO MARANHÃO | Contribuir para a segurança pública no Estado do Maranhão (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|---------|---|-------------------------------|--|------------------|
| 97 | dez/11 | dez/11 | FFAA | PLEBISCITO CRIAÇÃO DOS ESTADOS DE TAPAJÓS E CARAJÁS | ESTADO DO PARÁ | Garantia da Ordem pública durante a realização do Plebiscito. | GVA |
| 98 | dez/11 | dez/11 | EB | RONDÔNIA | ESTADO DE RONDÔNIA | Contribuir para a segurança pública no Estado de Rondônia (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 99 | dez/11 | jan/12 | MB / EB | CEARÁ | ESTADO DO CEARÁ | Contribuir para a segurança pública no Estado do Ceará (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 100 | fev/12 | fev/12 | MB / EB | BAHIA | ESTADO DA BAHIA | Contribuir para a segurança pública no Estado da Bahia (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 101 | jun/12 | jun/12 | FFAA | CONFERÊNCIA RIO + 20 | RIO DE JANEIRO - RJ | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Conferência Rio + 20 | EVENTO |
| 102 | jul/12 | ago/12 | EB | CÚPULA EXTRAORDINÁRIA DO MERCOSUL | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião de Cúpula Extraordinária do Mercosul. | EVENTO |
| 103 | set/12 | set/12 | EB | PRÉ-ELEIÇÕES | RIO DE JANEIRO - RJ | Garantir a ordem pública no Estado do Rio de Janeiro | VIOLÊNCIA URBANA |
| 104 | out/12 | nov/12 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 105 | dez/12 | dez/12 | EB | MERCOSUL | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião do Mercosul. | EVENTO |
| 106 | jun/13 | jul/13 | FFAA | COPA DAS CONFEDERAÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Colaborar nas ações de segurança aos eventos da Copa das Confederações | EVENTO |
| 107 | jul/13 | jul/13 | FFAA | JORNADA MUNDIAL DA JUVENTUDE | RIO DE JANEIRO/RJ | Planejar, coordenar e executar atividades de segurança relativas a JMJ-2013 e visita do Papa Francisco à cidade do RJ. | EVENTO |
| 108 | out/13 | out/13 | EB | LIBRA | RIO DE JANEIRO/RJ | Contribuir para a segurança no centro da cidade do Rio de Janeiro-RJ. | EVENTO |
| 109 | fev/14 | jul/14 | MB / EB | ILHÉUS | ILHÉUS/BA | Contribuir para a ordem pública na região Sul do Estado da Bahia. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 110 | fev/14 | fev/14 | EB | FIFA TEAM WORKSHOP | FLORIANÓPOLIS/SC | Contribuir para a segurança pública por ocasião do evento FIFA TEAM WORKSHOP. | EVENTO |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|---------|--------------------------|---|---|------------------|
| 111 | abr/14 | jun/15 | FFAA | SÃO FRANCISCO | RIO DE JANEIRO/RJ | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 112 | abr/14 | abr/14 | MB / EB | BAHIA II | ESTADO DA BAHIA | Contribuir para a segurança pública no Estado da Bahia (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 113 | mai/14 | mai/14 | MB / EB | PERNAMBUCO | RECIFE/PE | Contribuir para a segurança pública no Estado de Pernambuco (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 114 | mai/14 | jul/14 | FFAA | COPA DO MUNDO FIFA 2014 | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir para garantia da lei e da ordem durante os Jogos da Copa do Mundo FIFA - 2014. | EVENTO |
| 115 | jul/14 | jul/14 | FFAA | VI CÚPULA DO BRICS | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião da VI Cúpula do Brics. | EVENTO |
| 116 | out/14 | nov/14 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 117 | jul/15 | jul/15 | MB / EB | MERCOSUL | BRASÍLIA/DF | Contribuir para a segurança pública por ocasião da Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados. | EVENTO |
| 118 | set/15 | out/15 | EB | DOURADOS | BELA VISTA, ANTONIO JOÃO, ARAL, MOREIRA E PONTA PORÃ/MS | Contribuir para garantia da lei e da ordem no Estado de Mato Grosso do Sul. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 119 | jul/16 | set/16 | FFAA | JOGOS OLÍMPICOS RIO 2016 | ESTADOS: RJ; MG; DF; AM; BA; e SP | Atuar na segurança dos Jogos Olímpicos Rio 2016. | EVENTO |
| 120 | ago/16 | ago/16 | EB | POTIGUAR | NATAL/RN | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na região metropolitana do município de Natal/RN. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 121 | out/16 | nov/16 | FFAA | ELEIÇÕES | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 122 | dez/16 | dez/16 | MB / EB | PERNAMBUCO | RECIFE/PE | Contribuir para a segurança pública no Estado de Pernambuco (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 123 | jan/17 | jan/18 | FFAA | VARREDURA | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir para a realização de inspeções em presídios. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 124 | jan/17 | jan/17 | FFAA | POTIGUAR II | NATAL/RN | Preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na região metropolitana do município. | VIOLÊNCIA URBANA |

MINISTÉRIO DA DEFESA

CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

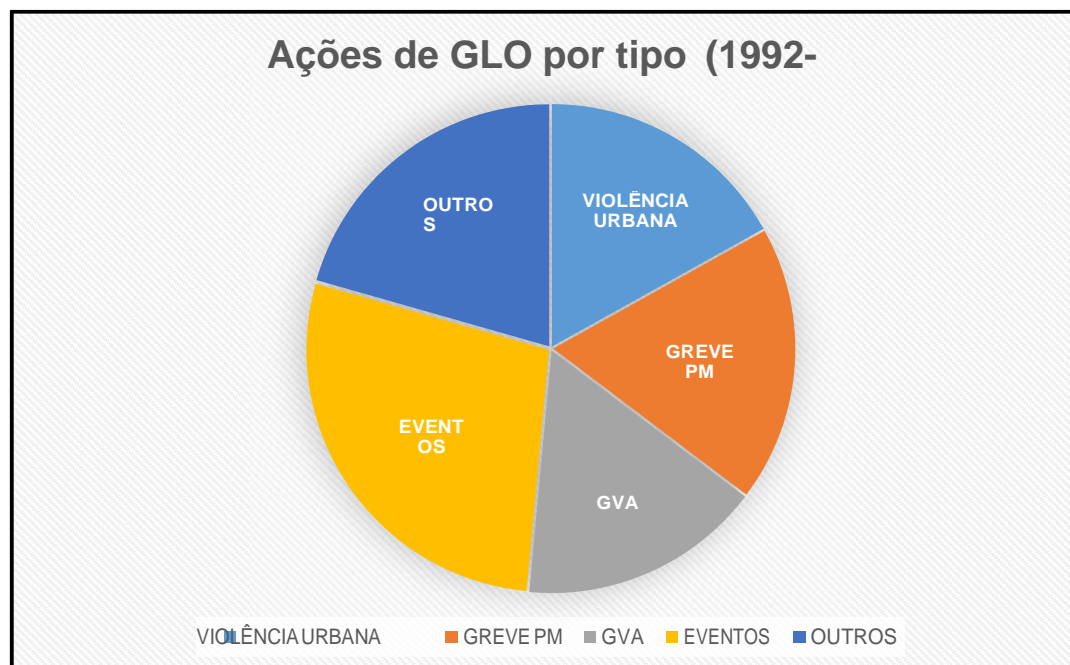
| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|-------|------------------------|---|--|------------------|
| 125 | fev/17 | mar/17 | FFAA | CAPIXABA | ESTADO DO ESPÍRITO SANTO | Contribuir para a segurança pública no Estado do Espírito Santo (greve da Polícia Militar). | GREVE PM |
| 126 | fev/17 | fev/17 | FFAA | CARIOCA | ESTADO DO RIO DE JANEIRO | Contribuir para a preservação da ordem pública, da incolumidade das Pessoas e do patrimônio, na região metropolitana do município do Rio de Janeiro-RJ. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 127 | mai/17 | mai/17 | FFAA | ESPLANADA | BRASÍLIA/DF | Garantir a integridade patrimonial das instalações dos Ministérios e de outros órgãos públicos, na Esplanada dos Ministérios. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 128 | jul/17 | dez/18 | FFAA | RIO DE JANEIRO | ESTADO DO RIO DE JANEIRO | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, no Estado do Rio de Janeiro, em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública, fase Rio de Janeiro. | VIOLÊNCIA URBANA |
| 129 | ago/17 | ago/17 | FFAA | ELEIÇÕES SUPLEMENTARES | ESTADO DE AMAZONAS | Garantia da Votação e Apuração nas Eleições Suplementares do Estado do Amazonas. | GVA |
| 130 | dez/17 | jan/18 | FFAA | POTIGUAR III | REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL E SEDE DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. | GREVE PM |
| 131 | mai/18 | jun/18 | FFAA | SÃO CRISTÓVÃO | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. | OUTROS |
| 132 | jun/18 | jun/18 | FFAA | ELEIÇÕES SUPLEMENTARES | ESTADO DO TOCANTINS | Garantia da Votação e Apuração nas Eleições Suplementares do Estado do Tocantins | GVA |
| 133 | ago/18 | set/18 | FFAA | TUCUXI | FAIXA DE FRONTEIRA NORTE E LESTE E RODOVIAS FEDERAIS DO ESTADO DE RORAIMA | Contribuir para a maior eficiência e segurança das atividades dos órgãos federais | OUTROS |
| 134 | out/18 | out/18 | FFAA | ELEIÇÕES 2018 | EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL | Garantir o pleito eleitoral. | GVA |
| 135 | out/18 | mar/19 | FFAA | TUCUXI II | ESTADO DE RORAIMA | Contribuir para proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados | OUTROS |

MINISTÉRIO DA DEFESA
 CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
 SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES
 SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES

| ORDEM | PERÍODO | | FORÇA | NOME DA OPERAÇÃO | LOCAL DA OPERAÇÃO | MISSÃO | TIPO |
|-------|---------|--------|-------|------------------|---|--|--------|
| 136 | fev/19 | mar/19 | FFAA | TRANCA FORTE | ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E ESTADO DE RORAIMA | Proteção do perímetro de segurança das penitenciárias federais em Mossoró e em Porto Velho | OUTROS |

| LEGENDA | |
|---------|--------------------------------|
| S PUB | Segurança Pública |
| GVA | Garantia da Votação e Apuração |
| EVENTO | Grandes Eventos |

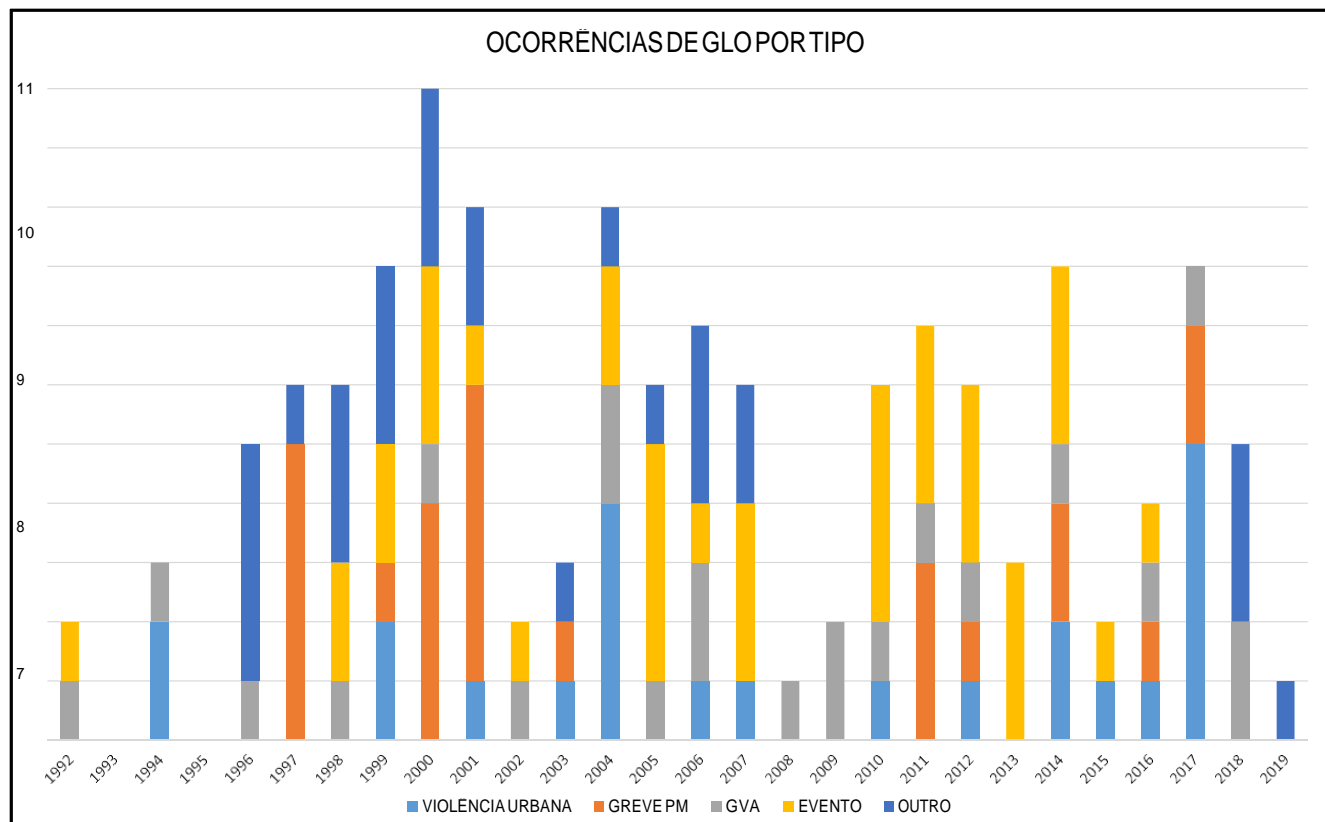
| RESUMO | | |
|------------------|------------|-------------|
| TIPO | QUANT | PORCENTAGEM |
| VIOLÊNCIA URBANA | 23 | 16,9% |
| GREVE PM | 25 | 18,4% |
| GVA | 22 | 16,2% |
| EVENTOS | 38 | 27,9% |
| OUTROS | 28 | 20,6% |
| | 136 | 100% |



MINISTÉRIO DA DEFESA CHEFIA
DE OPERAÇÕES CONJUNTAS

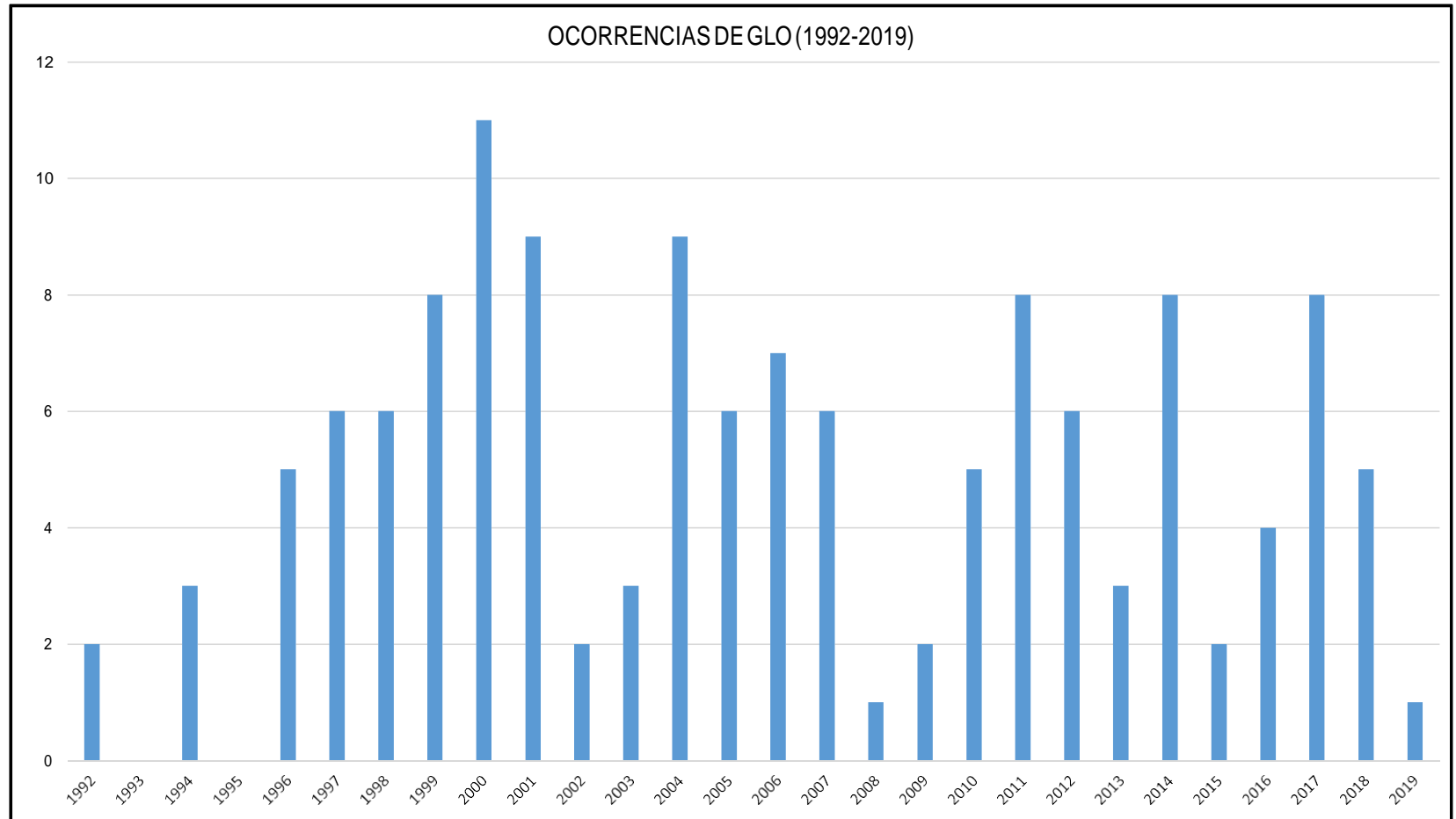
SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES
OCORRÊNCIAS DE GLO POR TIPO

| ANO | VIOLÊNCIA URBANA | GREVE PM | GVA | EVENTO | OUTRO | TOTAL |
|---------------|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 1992 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| 1993 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1994 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| 1995 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1996 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 5 |
| 1997 | 0 | 5 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| 1998 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| 1999 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 8 |
| 2000 | 0 | 4 | 1 | 3 | 3 | 11 |
| 2001 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 9 |
| 2002 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| 2003 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| 2004 | 4 | 0 | 2 | 2 | 1 | 9 |
| 2005 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 6 |
| 2006 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 7 |
| 2007 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 6 |
| 2008 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2009 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 2010 | 1 | 0 | 1 | 4 | 0 | 6 |
| 2011 | 0 | 3 | 1 | 3 | 0 | 7 |
| 2012 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 6 |
| 2013 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| 2014 | 2 | 2 | 1 | 3 | 0 | 8 |
| 2015 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| 2016 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| 2017 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 8 |
| 2018 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 | 5 |
| 2019 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| TOTAIS | 23 | 25 | 22 | 38 | 28 | 136 |



MINISTÉRIO DA DEFESA
 ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS
 CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
 SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES

| ANO | QUANTIDADE |
|--------------|------------|
| 1992 | 2 |
| 1993 | 0 |
| 1994 | 3 |
| 1995 | 0 |
| 1996 | 5 |
| 1997 | 6 |
| 1998 | 6 |
| 1999 | 8 |
| 2000 | 11 |
| 2001 | 9 |
| 2002 | 2 |
| 2003 | 3 |
| 2004 | 9 |
| 2005 | 6 |
| 2006 | 7 |
| 2007 | 6 |
| 2008 | 1 |
| 2009 | 2 |
| 2010 | 5 |
| 2011 | 8 |
| 2012 | 6 |
| 2013 | 3 |
| 2014 | 8 |
| 2015 | 2 |
| 2016 | 4 |
| 2017 | 8 |
| 2018 | 5 |
| 2019 | 1 |
| TOTAL | 136 |



| ANO | QUANTIDADE |
|--------------|------------|
| 1992 | 2 |
| 1993 | 0 |
| 1994 | 3 |
| 1995 | 0 |
| 1996 | 5 |
| 1997 | 6 |
| 1998 | 6 |
| 1999 | 8 |
| 2000 | 11 |
| 2001 | 9 |
| 2002 | 2 |
| 2003 | 3 |
| 2004 | 9 |
| 2005 | 6 |
| 2006 | 7 |
| 2007 | 6 |
| 2008 | 1 |
| 2009 | 2 |
| 2010 | 5 |
| 2011 | 8 |
| 2012 | 6 |
| 2013 | 3 |
| 2014 | 8 |
| 2015 | 2 |
| 2016 | 4 |
| 2017 | 8 |
| 2018 | 5 |
| 2019 | 1 |
| TOTAL | 136 |

