

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

CAROLLYNNE NASCIMENTO MOREIRA

LEI E ORDEM NO SISTEMA PENAL: uma análise das operações de garantia da lei e da ordem relacionadas à segurança pública (1992- 2022).

São Luís
2024

CAROLLYNNE NASCIMENTO MOREIRA

LEI E ORDEM NO SISTEMA PENAL: uma análise das operações de garantia da lei e da ordem relacionadas à segurança pública (1992- 2022).

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Estadual do Maranhão para
o grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Antunes
Damasceno.

São Luís
2024

Moreira, Carollynne Nascimento.

Lei e ordem no sistema penal: uma análise das operações de garantia da lei e da ordem relacionadas à segurança pública (1992- 2022). / Carollynne Nascimento Moreira. – São Luís, 2024.

... f

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) – Universidade Estadual do Maranhão, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Antunes Damasceno.

1. Autoritarismo. 2. Segurança nacional. 3. Segurança pública. 4. GLO. I. Título.

CDU: 343.34

CAROLLYNNE NASCIMENTO MOREIRA

LEI E ORDEM NO SISTEMA PENAL: uma análise das operações de garantia da lei e da ordem relacionadas à segurança pública (1992- 2022).

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Adriano Antunes Damasceno (Orientador)

Doutor em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela FND-UFRJ
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Me. Renata Caldas Barreto

Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Me. Alaide Sampaio Costa

Universidade Estadual do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Eu sempre pensei muito sobre o que colocaria nos agradecimentos do meu trabalho, talvez porque sempre tive consciência de que ninguém chega a algum lugar sozinha e por receio de deixar de citar pessoas e acontecimentos tão importantes que me permitiram chegar até aqui.

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e por cuidar de cada detalhe. Aos meus pais, Iracilda e Cícero, que são o meu lar, meu alento e meu exemplo mais puro e genuíno de amor, por tornarem esse sonho possível sem medir esforços e por me incentivarem a voar cada vez mais alto. À minha avó, Maria da Luz ou “mãe velha” como a chamo carinhosamente, por todos os beijos na testa enquanto passava e me via sentada estudando, por todo amor, dedicação e cuidado comigo. Te amo além do que possa imaginar. Aos meus irmãos, Tiago, Yngrid e David, que são meu alívio, meu ponto de paz.

Agradeço à Universidade Estadual do Maranhão, pelo privilégio de poder me graduar neste espaço, sobretudo, ao perpassar tempos sombrios de ameaça à educação pública, gratuita e de qualidade. Agradeço ao meu orientador, Adriano Antunes Damasceno, por depositar confiança em mim e por guiar meus passos até aqui, por me enxergar além da pesquisa, sou fã e plateia do trabalho que exerce.

Eu sou a soma de todos aqueles que me atravessaram. Sou a confiança de que a voz de Deus ecoa em meu ser. Sou resultado da luta incansável dos meus pais que, debaixo de muito sol, me fizeram chegar até aqui, na sombra. Sou a esperança da minha avó, que queria uma neta doutora - que, apesar de estar se referindo à profissão médica, ainda assim, é muito orgulhosa dessa conquista, mesmo sem entender ao certo o que significa. Sou o intermédio dos meus irmãos que são meu combustível diário. Sou a sorte de ter pessoas tão gigantes ao meu lado, que me fazem dar passos, por vezes, maiores que minhas pernas, me assegurando de que terei forças para caminhar. Sou a vingança da finitude da vida, em memória aos meus, que partiram antes de poder celebrar este momento comigo nesse plano. E, hoje, em especial, sou a realização de um sonho e a certeza de que seguirei a “sonhar mais um sonho impossível”.

RESUMO

O trabalho estrutura-se na necessidade de compreender as ingerências das Forças Armadas em ações ligadas à Segurança Pública e de analisar a constitucionalidade dessa atuação. O problema que se pretende enfrentar é: a atuação das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem pode ser definida como uma das permanências autoritárias da democracia brasileira? A metodologia adotada segue uma abordagem qualitativa da temática proposta a partir da análise dos documentos constantes em bases de dados públicas, em especial aquelas mantidas pelo Ministério da Defesa, nas quais se encontra o histórico e a classificação das operações de garantia da lei e da ordem. A pesquisa constata que a ideia de Segurança Nacional que orienta a atuação das Forças Armadas desde a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG) e perpassa o período autoritário pós 64 se reflete nos decretos de garantia da lei e da ordem editados sob a vigência da Constituição de 1988. Os dados analisados demonstram que essa atuação, além de apresentar constitucionalidade duvidosa, traz em si elementos característicos de períodos autoritários.

Palavras-chave: autoritarismo; Segurança Nacional; Segurança Pública; GLO.

ABSTRACT

The work is structured around the need to understand the involvement of the Armed Forces in actions related to Public Security and to analyze the constitutionality of such involvement. The problem to be addressed is: Can the Armed Forces' involvement in operations to guarantee law and order be defined as one of the authoritarian remnants within Brazilian democracy? The methodology adopted follows a qualitative approach to the proposed theme, based on the analysis of documents available in public databases, particularly those maintained by the Ministry of Defense, which contain the history and classification of law and order operations. The research finds that the concept of National Security guiding the Armed Forces' actions since the founding of the Escola Superior de Guerra (ESG) and permeating the post-1964 authoritarian period is reflected in the law and order decrees issued under the 1988 Constitution. The analyzed data show that this involvement, besides presenting questionable constitutionality, carries elements characteristic of authoritarian periods.

Keywords: authoritarianism; National Security; Public Security; Law and order guarantee operations.

LISTA DE SIGLAS

- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- DSN - Doutrina de Segurança Nacional
- ESG - Escola Superior de Guerra
- GLO - Garantia da "Lei e da Ordem"
- MD - Ministério da Defesa
- PM - Polícia Militar
- STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 SEGURANÇA PÚBLICA	10
2.1 Segurança nacional	13
2.2 Segurança Pública e Segurança Nacional	14
3 MILITARES E SEGURANÇA PÚBLICA	16
3.1 Militarização da Segurança Pública	20
4 OPERAÇÕES PARA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)	23
4.1 Revisão bibliográfica	24
4.2 Implicações das GLOs	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

O trabalho tem como temas centrais o autoritarismo e o sistema penal, delimitados na relação entre as Forças Armadas e as instituições que compõem o sistema penal, compreendido este como a institucionalização do controle social formal punitivo. A delimitação do problema se dá em função da necessidade de compreender as ingerências das Forças Armadas em áreas ligadas à segurança pública em áreas urbanas e de analisar os vícios constitucionais dessa atuação.

As instituições militares que compõem as Forças Armadas têm sido recorrentemente utilizadas em ações ligadas às políticas de segurança pública, especialmente por meio dos chamados Decretos para Garantia da "Lei e da Ordem" (GLO) amparados no artigo 142 da Constituição Federal, embora a Constituição Federal de 1988 tenha delimitado suas funções, excluindo-as dos quadros da segurança pública. Segundo dados do Ministério da Defesa (MD), entre 1992 e 2022, as Forças Armadas atuaram em 145 operações para "GLO" com base no art. 142 da Constituição Federal. Desse total, 23 foram relativas à atuação por motivos de "violência urbana"; 26 se deram em razão de greves da Polícia Militar (PM) e 39 foram relativas ao comando da segurança em "grandes eventos".

Esses números apontam para um aumento significativo na requisição dos militares que compõem as Forças Armadas para atuarem em temas ligados à segurança pública, o que, para além de justificar, torna imprescindível a análise desse modelo de construção da política de segurança pública, especialmente se observado que órgãos militares como a ESG continuam a propagar a chamada Doutrina de Segurança Nacional (DSN), expressão excluída do texto constitucional de 1988. É preciso registrar também a necessidade de expansão das pesquisas de natureza empírica desenvolvidas no âmbito do próprio direito dentro do cenário nacional, finalidade com a qual este trabalho pretende contribuir.

A vista disso, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar as repercussões contemporâneas da relação entre autoritarismo e sistema penal no Brasil. O problema que se pretende enfrentar pode ser definido nos seguintes termos: a atuação das Forças Armadas nas Operações de GLO pode ser definida como uma das permanências autoritárias da democracia brasileira?

A hipótese com a qual se trabalha preliminarmente é no sentido de que a constante convocação das forças armadas para atuarem em área que não lhes diz

respeito consolida uma política de segurança pública ainda atrelada ao autoritarismo que antecedeu a Constituição de 1988. O trabalho segue uma abordagem qualitativa da temática proposta, sem, no entanto, olvidar-se das repercussões que um estudo de natureza empírica pode ter nas questões de natureza jurídico-normativa, o que termina por não excluir possibilidades de construções de caráter dogmático, compreendido este como uma opção de análise do saber jurídico que não nega os pontos de partida normativos (Luhmann, 1983, tradução nossa).

O primeiro capítulo do trabalho analisa a interseção entre Segurança Pública e Segurança Nacional, abordando a ambiguidade do conceito de Segurança Pública, que oscila entre uma abordagem autoritária, focada na manutenção da ordem, e uma democrática, centrada na preservação dos direitos fundamentais, e o conceito de Segurança Nacional, discutido sob a perspectiva da DSN, caracterizada por seu foco na eliminação de vulnerabilidades que enfraquecem a coletividade nacional.

O segundo capítulo discute a atuação das Forças Armadas na segurança pública, conforme definido pela Constituição e jurisprudências recentes, com foco na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.457, julgada em 9 de abril de 2024, abordando os limites legais e constitucionais dessas operações. O texto trata também das limitações no processo democrático brasileiro, influenciada pela DSN, que levou à militarização e securitização da segurança pública.

Por fim, o terceiro capítulo realiza um detalhamento sobre as GLOs, com a seguinte estrutura: análise dos dados das GLOs, fornecidos pelo Ministério da Defesa, entre 1992 e 2022, com destaque às diferentes categorias de operações e sua distribuição ao longo dos anos, a fim de entender o contexto, a frequência e a relação dessas operações com a segurança pública no Brasil; revisão bibliográfica, com análise de estudos acadêmicos recentes, como os de Aguiar e Mendonça (2021), Rocha (2022), Miranda (2020) e Dario (2020), e suas diferentes perspectivas sobre o uso das GLOs; e, reflexão crítica sobre as GLOs, sugerindo que, embora essas operações não sejam exclusivas de regimes autoritários, sua implementação pode perpetuar características autoritárias.

2 SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança Pública possui capítulo específico na Constituição Federativa de 1988, o art. 144 do dispositivo versa ser esta, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio das polícias federal; rodoviária federal; ferroviária federal; civis; militares; corpos de bombeiros militares e; polícias penais federal, estaduais e distrital. A Constituição dispõe que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Além disso, se estende em descrever a destinação de cada órgão, estabelecendo às polícias militares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública e as caracteriza como forças auxiliares e reserva do Exército, que se subordinam, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A “constitucionalização” da Segurança Pública é o ponto central para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança, isso porque, a Constituição é compreendida como norma jurídica dotada de superioridade formal e material em relação às demais, assim, diante da previsão legal da segurança pública na Carta Magna, as leis, estruturas administrativas e, ainda, as ações das autoridades policiais, devem estar pautadas no sistema constitucional de modo geral, levando em consideração, desse modo, os direitos e princípios fundamentais constitucionais (Souza Neto, 2011).

Entretanto, o conceito de Segurança Pública possui duas concepções que rivalizam entre si, uma centrada na ideia de combate: em que a política de segurança é formulada como estratégia de guerra e, como tal, admite medidas excepcionais, sobretudo, recrudescimento das estratégias bélicas de controle social; e outra, na prestação de serviço público: em que o Estado possui atuação positiva, com a finalidade de proteger a segurança e não a de limitar a liberdade dos que atentam contra ela (Barroso, 2007).

Sendo assim, tem-se que a concepção autoritária se apoia em um modelo de sociedade centrado no conflito e que entende o policial como combatente, enquanto a concepção democrática é pautada no cidadão enquanto sujeito talhado para a cooperação social, não havendo, portanto, inimigos a

combater e, sim, cidadãos para servir, conferindo ao policial a condição de servidor e à função da atividade policial o meio de gerar “coesão social”, e não de pronunciar antagonismos.

A determinação constitucional da Segurança Pública para “preservação da ordem pública” conseqüentemente torna esta a tarefa fundamental do serviço público de segurança prestado ao cidadão. Entretanto, a noção de “ordem pública” enquanto conceito jurídico indeterminado (Binenbojm, 2006, p. 212), dá margem à apropriações divergentes, sejam estas democráticas ou autoritárias, a exemplo, tem-se a noção de ordem pública no cerne dos discursos de legitimação das ditaduras, em que o fundamental, para o pensamento autoritário, é a manutenção da ordem - ordem esta ditada pela vontade de quem tem força para tomar a decisão política soberana - independentemente da preservação da Lei. Sendo assim, se a ordem está em confronto com a lei, opta-se sempre pela ordem.

A partir dessa noção, a função das polícias é frequentemente entendida como a de manter a ordem, não a de preservar a lei. E, em decorrência disso, a lei é muitas vezes entendida como um entrave à garantia da ordem pública; e os direitos humanos, como obstáculos à atuação eficiente das autoridades policiais. Em contrapartida, a ordem pública democrática é, sobremaneira, estruturada pela Constituição e pelas leis e depende, portanto, do exercício do poder em conformidade com o direito. Desse modo, preservar a ordem pública significa preservar o direito e garantir a legalidade. Assim, qualquer política ou ação que desconsidere os direitos fundamentais é uma transgressão à ordem pública que se pretende preservar (Souza Neto, 2011).

O Supremo Tribunal Federal definiu o rol do art. 144 como taxativo, ou seja, tão somente os órgãos de segurança lá listados poderão ser instituídos como corporações policiais, veda-se, portanto, a atribuição da função policial àquilo que foge dos órgãos enumerados (ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011; ADI 1.182, voto do rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, *DJ* de 10-3-2006; ADI 2.575, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-6-2020, P, *DJE* de 16-11-2020).

Entretanto, tal taxatividade não fora capaz de vetar a atribuição de funções policiais a órgãos constituídos para outros fins, o que revela o problema da separação de poderes - que tem como principal função o equilíbrio e controle recíprocos entre os diversos órgãos que compõem o Estado, de modo a evitar o abuso de poder e proteger os direitos individuais - ao confiar funções policiais a

outros órgãos (que não possuem esta finalidade) pondo em xeque o princípio constitucional da separação dos poderes diante da participação de outros órgãos na execução de políticas de segurança, como é o caso das Forças Armadas.

A Constituição de 1988 inova ao dedicar um capítulo à Segurança Pública. No entanto, o texto constitucional destina-se tão somente à forma em que a segurança deve ser estabelecida e não em conceituá-la, ou seja, o foco está nos meios para implementar a segurança e não em definir o que é a segurança pública propriamente dita. A Constituição transferiu essa violência legítima para o controle da sociedade civil, isso porque, durante a Ditadura Militar, conforme defendem Lino e Duarte (2024, p. 324), esse acesso era limitado, sendo assim, embora o tema seja tratado como uma questão de polícia, essa mudança representa o primeiro passo para a consolidação do Estado de Direito, servindo como a resposta pública ao controle do crime, dos delitos e dos conflitos.

Por outro lado, Freire (2009) argumenta que a Constituição se concentra nas instituições policiais, negligenciando tanto outros órgãos de prevenção à violência quanto o papel da sociedade civil. Essa ausência de enfoque na Constituição reflete um paradigma em que a prioridade não era a prevenção do crime nem a participação da sociedade civil nessa política. Somado a isso, Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 142) aduzem que a constitucionalização da temática da segurança pública é importante, contudo, as permanências herdadas do período ditatorial ainda se fazem presentes no texto constitucional, dentre estas, a "impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional".

A Constituição entretanto, ainda que com traços de permanências autoritárias, também marcou uma ruptura com o regime anterior ao promover a descentralização administrativa, atribuindo maior responsabilidade aos estados em matéria de segurança pública. Com a ressalva que, embora a descentralização possa ser vista como positiva, ela também gerou dificuldades na implementação de políticas nacionais (Lino; Duarte, 2024).

A literatura que analisa a segurança pública no texto constitucional revela que há mais continuidades do que rupturas em relação ao período autoritário, como o modelo policial dual, as polícias militares como forças auxiliares do Exército, e a justiça militar e o sistema criminal. Há um entendimento de que a Constituição de 1988 não conseguiu substituir a atuação autoritária por uma aplicação democrática

que atendesse às demandas dos cidadãos, mantendo as mesmas estruturas e práticas do regime militar (Bueno, 2014; Lima, 2011; Vasconcelos, 2018).

À face do exposto, tem-se que embora a Constituição Federativa de 1988 tenha permitido mudanças em várias políticas sociais, na área de segurança pública, encontrou forte resistência de militares e de um lobby bem organizado. A literatura indica uma ampla manutenção da arquitetura institucional nessa área. Posto isso, diante dos avanços mínimos e sem reformas consistentes, não se pode afirmar que houve uma grande ruptura (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009; Lima; Pröglhöf, 2013; Pereira, 2021; Sinhoretto, 2006; Soares, 2007).

2.1 Segurança nacional

A Segurança Nacional pode ser compreendida sob várias perspectivas, mas, sob a perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional, tomada como referência nesta investigação, leva em consideração três elementos fundamentais: Povo/nação; território e soberania. Em o “Direito da Segurança Nacional”, Pessoa (1971, p. 99) conceitua a Segurança Nacional como a completa eliminação das vulnerabilidades que debilitam a Coletividade Humana na sua intrínseca conexão nacional. A Segurança Nacional seria, então, o completo afastamento dos perigos, antagonismos e pressões que afrontam a nação. O autor também a caracteriza como *relativa* – o que diria respeito a um ‘julgamento conjuntural de valor’ – e *adaptável* - em constante processo de reajustamento em face de novos fatos.

Como se pode observar, trata-se de um conceito polissêmico, que, não raro, invoca associações genéricas e que podem dar novos sentidos à ideia de Segurança Nacional, a exemplo das ideias de Segurança Nacional e defesa nacional como sinônimas. No entanto, é importante registrar que, na DSN, a noção de segurança é mais abrangente, a ponto de, inclusive, abarcar a ideia de defesa, cuja ênfase recai nos aspectos militares da noção de segurança.

A ESG (2006), da qual não se pode desvincular a própria DSN, conceitua a Segurança Nacional como

o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época à nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais.

Nessa conceituação, percebe-se a centralidade nos chamados “objetivos nacionais” (Pessoa, 1971, p. 120). A ESG entende por objetivos nacionais “a cristalização dos interesses e aspirações nacionais em determinado estágio da evolução da comunidade, cuja conquista e preservação toda a Nação procura realizar através dos meios de toda ordem a seu alcance” (ESG, 2006).

Em seu Manual Básico (ESG, 2006), a ESG define a Segurança Nacional como a garantia de que os objetivos de “existência soberana, identidade democrática, integração social, integridade patrimonial, progresso e paz social” estão sendo efetivados. Numa outra perspectiva, Mário Pessoa separa os objetivos nacionais em três: ofensivos – baseado na conquista territorial; defensivos – com a finalidade apenas de manter a integridade nacional ou; preservativos do *status quo* político.

O livro *Planejamento estratégico*, de Golbery do Couto e Silva, conceitua a Segurança Nacional durante a Ditadura sob três pilares: sociedade, Estado e política. Assim, Segurança Nacional importaria “a destruição de possíveis ameaças à rotina da sociedade, ao funcionamento do Estado e à vida dos governantes” (Silva, 1981, p. 22). Com isso, qualquer ação que usasse a justificativa de ‘manutenção da Segurança Nacional’ seria legítima. Além disso, nesta perspectiva caberia ao Estado regular diversos setores considerados fundamentais para a Segurança Nacional, com objetivo de reduzir a oposição e centralizar o planejamento e o crescimento econômico (Pieranti; Cardoso; Silva, 2007).

2.2 Segurança Pública e Segurança Nacional

A Doutrina de Segurança Nacional surgiu de um processo de “profissionalização militar” focado na ordem interna, baseado na ideia das Forças Armadas como “guardiãs” da ordem nacional. A DSN, a partir disso, promoveu a militarização das instituições de segurança pública, adotando uma lógica de combate ao “inimigo interno”, que se mostra incompatível com o padrão de ordem característico do Estado Moderno (Elias, 1994). Segundo Moraes (2023), a violência é um dos legados mais visíveis do regime autoritário que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985.

A doutrina da ESG assegura que os fundamentos iniciais da Doutrina de Segurança Nacional surgem, sobretudo, da concepção de despreparo e ineficiência das elites políticas; inadequação das estruturas políticas e das instituições governamentais para tratar questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e à segurança nacional; ingenuidade política e as características culturais do povo brasileiro, que o tornam vulnerável à influência comunista; infiltração do movimento comunista internacional em todas as áreas, setores e instituições sociais, caracterizando uma “agressão interna” (Oliveira, 1976).

A análise de Oliveira (1987) dos governos de Castelo Branco e Costa e Silva, com base na ideologia de segurança nacional desenvolvida pela ESG, argumenta que essa doutrina se apoiava em uma ideologia das classes dominantes para enfrentar uma crise de hegemonia de classe que emergiu em 1964. Assim, a doutrina se fundamentou no pensamento autoritário brasileiro (Oliveira Vianna, Alberto Torres e Francisco Campos), na divisão social do trabalho complementar, consensual e não contraditória, e em um Estado forte, regulador e protetor da iniciativa privada (Lentz, 2019).

Com base nesses elementos, a ESG passa a questionar a capacidade das instituições estatais de conciliar o desenvolvimento com a segurança nacional. No que Lentz (2021) argumenta ser a gênese da segurança nacional, dado seu surgimento como uma forma de garantir a continuidade de uma ordem social e política estabelecida por elites civis e militares, que se sobrepõe à ordem constitucional e à soberania popular.

A "guerra urbana" reflete uma política de modernização excludente, combinada com altos níveis de repressão dentro do contexto de securitização promovido pela DSN. A conexão entre a DSN e o atual cenário de insegurança pública pode ser entendida pela persistência do conceito de Segurança Nacional como guia para a Segurança Pública na Constituição de 1988, resultando na militarização dos órgãos de segurança pública, militarização esta que fomenta a violência e prejudica as condições para a consolidação da ordem democrática prevista na Constituição.

3 MILITARES E SEGURANÇA PÚBLICA

As Forças Armadas, conforme estabelece o art. 142 da Constituição, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Apesar da sua participação não estar prevista no art. 144 enquanto órgão na execução de políticas de segurança, a interpretação conjunta dos artigos supracitados leva a concluir que a execução de operações de segurança pelas Forças Armadas está reservada tão somente a contextos de excepcionalidade constitucional.

A chefia das Forças Armadas é um poder limitado, excluindo-se qualquer interpretação que permita sua utilização para intromissões indevidas no funcionamento independente dos outros Poderes. A autoridade sobre as Forças Armadas está relacionada às competências materiais atribuídas pela Constituição ao Presidente da República. Nesse sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.457, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgada em 9 de abril de 2024, em sessão plenária - ou seja, com participação de todos os ministros do Supremo Tribunal Federal, teve entendimento de que o emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem”, embora não se limite às hipóteses de intervenção federal, de estados de defesa e de estado sítio, presta-se ao excepcional enfrentamento de grave e concreta violação à segurança pública interna, em caráter subsidiário, após o esgotamento dos mecanismos ordinários e preferenciais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante a atuação colaborativa das instituições estatais e sujeita ao controle permanente dos demais poderes, na forma da Constituição e da lei. (ADI 6.457, rel. min. Luiz Fux, j. 09.04.2024, P, *DJE* de 04.06.2024) (Brasil, 2024).

Sendo assim, a execução de operações de segurança pelas Forças Armadas é, de fato, uma questão reservada a contextos de excepcionalidade constitucional. Isso significa que, em situações normais, as Forças Armadas não são responsáveis por atividades de segurança pública, que são tradicionalmente conduzidas por órgãos policiais, como a Polícia Militar e a Polícia Civil.

À vista disso, elas são convocadas quando os instrumentos tradicionais de segurança pública são considerados insuficientes para assegurar a ordem e a

segurança. Durante uma operação de GLO, as Forças Armadas podem atuar de maneira temporária para restabelecer a ordem, mas sob condições bem definidas e com limites claros de tempo e escopo, entre eles: o princípio da subsidiariedade, que estabelece que as Forças Armadas devem atuar apenas de maneira complementar, sendo empregadas somente quando as forças de segurança pública regulares não conseguirem cumprir suas funções; a temporalidade, que exige que tais operações sejam temporárias e tenham um período de atuação claramente definido; a supervisão civil, que estabelece as operações de segurança pública em que as Forças Armadas estão envolvidas devem ser supervisionadas pelas autoridades civis competentes; e, o respeito aos direitos humanos, assegurando os princípios do uso progressivo da força, garantindo que quaisquer ações sejam proporcionais, necessárias e legais.

As hipóteses das ações de segurança pública associadas a tais situações possuem previsão constitucional e disciplina analítica, a saber, o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal, estendendo-se à realização de investigações criminais no âmbito do inquérito policial militar, à execução de operações de policiamento ostensivo em contextos em que predomine o interesse nacional, em especial em visitas de chefes de estados estrangeiros e, ainda, à realização de ações de policiamento ostensivo por solicitação do respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual quando os meios disponíveis se mostrarem insuficientes, indisponíveis ou inexistentes ao desempenho regular de sua missão constitucional, não havendo, neste último caso, a necessidade de observar as restrições constitucionalmente definidas e, nem mesmo, adotar os veículos formais adequados (Souza Neto, 2011).

O emprego das Forças Armadas, nos casos de Intervenção Federal, Estado de Defesa e Estado de Sítio, é submetido a limites e controles políticos especiais, sobretudo no que diz respeito à amplitude, ao prazo e às condições de execução. Tudo isso porque tais ações interferem potencialmente no exercício de direitos fundamentais e na autonomia federativa e, por tudo isso, são tidas como atividades excepcionais. O ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Pereira (2001, p. 914), conceituou essas intervenções enquanto “antídoto constitucional aos comportamentos desagregadores, quando necessária à harmonia da unidade federativa”.

Nesse mesmo sentido, Canotilho (2002, p. 1049):

O leque de questões subjacente à constitucionalização do regime de necessidade do Estado reconduz-se fundamentalmente ao seguinte: previsão e delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em caso de situação de anormalidade que, não podendo ser eliminadas e combatidas pelos meios normais previstos na Constituição, exigem o recurso a meios excepcionais. Trata-se, por conseguinte, de submeter as situações de crise e de emergência (guerra, tumultos, calamidades públicas) à própria Constituição, constitucionalizando o recurso a meios excepcionais, necessários, adequados e proporcionais, para se obter o 'restabelecimento da normalidade constitucional.

Em contrapartida, a atuação das Forças Armadas em ações de segurança pública diferem significativamente das anteriormente analisadas, possuindo, inclusive, previsão e disciplina por meio de normas infraconstitucionais, a exemplo do Decreto nº 3.897/2001 que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e dá outras providências e, da Lei Complementar nº 97/1999 que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O art. 5º do Decreto nº 3.897/2001 regulamenta que o emprego das Forças Armadas nas operações GLO, ocorrerá em ocasiões em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado. Nesses casos, a atuação federal se justifica pelo princípio da predominância do interesse, exemplo disso foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) em 1992.

Esse princípio estabelece que a distribuição de competências entre as entidades federativas é guiada pelo interesse predominante, em que à União cabem matérias de interesse nacional, aos Estados, matérias de interesse regional e, aos Municípios, assuntos de interesse local (Silva, 2001). Assim sendo, as Forças Armadas podem atuar em conjunto com as autoridades locais, conforme previsto no Decreto nº 3.897/2001, art. 5º, parágrafo único, isso porque devido ao interesse nacional preponderante, não se justifica a atuação isolada do estado-membro.

Além disso, a Lei Complementar nº 97/1999 estabelece outra possibilidade de utilização das Forças Armadas em operações de segurança. O seu artigo 15, §2º, estipula que a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo

com as diretrizes emitidas em ato do Presidente da República, após o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme relacionado no artigo 144 da Constituição Federal. O §3º estabelece que tais instrumentos são considerados esgotados quando, em determinado momento, forem formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o desempenho regular de sua missão constitucional. E, por fim, o §5º determina que caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações.

A Lei, portanto, permite que as Forças Armadas realizem operações de segurança pública sem que haja a necessidade de decretação de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Essa circunstância facilita que essa atuação tenha lugar e a própria letra da lei garante que os militares sejam o bastião último para garantir a segurança em território brasileiro. Diante do exposto, a interpretação restritiva é necessária diante da atuação federal que implica uma grave restrição à autonomia do estado-membro, ao qual a Constituição confere a responsabilidade de elaborar e executar políticas no setor.

Por conta disso, a anuência do Governador, por exemplo, não pode significar uma corrosão do sistema de repartição de competências federativas estabelecido pela Constituição. Sendo assim, ou há uma gravidade suficiente para decretar um estado de defesa ou intervenção federal, justificando o emprego das Forças Armadas, ou não há, e, nesse caso, seu emprego não pode ocorrer, sob o risco de, caso ocorra, haja a permissão que medidas excepcionais sejam decretadas, sem que se observem as restrições constitucionalmente definidas e sem que se adotem os veículos formais adequados (Souza Neto, 2011).

Nesse sentido, o julgamento da ADI 6457/DF foi claro ao estabelecer que a missão institucional das Forças Armadas de defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e manter a lei e a ordem não inclui o exercício de um poder moderador entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de pontuar que a prerrogativa do Presidente da República de autorizar o uso das Forças Armadas, seja por iniciativa própria ou em resposta a um pedido feito por qualquer dos outros poderes constitucionais, por meio dos Presidentes do Supremo Tribunal

Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, não pode ser exercida contra os próprios Poderes entre si.

A questão da participação das Forças Armadas na segurança interna do país é controversa e mal resolvida desde a Constituinte de 1988, em que, contextualmente, tentava-se superar 21 anos de interferência direta dos militares em todos os assuntos ligados à segurança, tudo isso, sob o prisma do combate à “subversão” onde as polícias eram subordinadas às Forças Armadas e participavam ativamente da caça aos opositores do regime - fossem estes grupos armados ou, sociedade civil (Viana, 2021).

Por conseguinte, tem-se que a atuação recorrente das Forças Armadas na execução de ações de segurança é incompatível com o conceito de segurança pública adequado à Constituição e com o Estado Democrático de Direito. Prova disso é a necessidade de o Supremo Tribunal Federal ter que se inserir num movimento de democracia defensiva, no sentido de uma atuação pró-democracia como resposta aos ataques desferidos à Constituição, atitude sintomática do momento histórico atual (Fernandes, 2021).

3.1 Militarização da Segurança Pública

A crise contemporânea da democracia brasileira, que tem como marco a eleição de um candidato associado à retórica de defesa do conservadorismo, do autoritarismo, de elementos neofascistas e da rejeição aos direitos humanos, é fruto de múltiplas razões, com destaque para o legado da Doutrina de Segurança Nacional na Segurança Pública, num cenário propício à mobilização de discursos militaristas e securitizadores, tanto pelo Estado, quanto pela sociedade civil (Morais, 2023).

Inicialmente, conceitua-se “securitização” como movimento discursivo que busca elevar uma ameaça a um nível de urgência para, assim, promover respostas baseadas em medidas excepcionais, intensificando a repressão e militarização nas políticas de segurança pública com a finalidade de recuperar uma ordem considerada ameaçada ou perdida (Buzan; Waever; Wilde, 1998). Sendo assim, conseqüentemente, há um aumento da violência e o estabelecimento de uma ordem pública cada vez mais hostil aos direitos e à democracia de modo geral (Silva; Pereira, 2019).

Embora, do ponto de vista ontológico, a guerra seja diferente da segurança pública, a violência no Brasil tem aproximado esses dois conceitos, criando um cenário que Derghougassian (2008) chama de "processo de 'intermesticação'", em que ocorre a militarização das forças policiais e a "policialização" dos militares (Morais, 2023). Dessa forma, a segurança pública no Brasil tem sido conduzida e vivida pela sociedade com um uso da violência que não condiz com sua natureza em condições normais.

A consolidação democrática pode ser entendida como o processo pelo qual uma democracia se torna estável e duradoura, com instituições políticas e sociais que operam de forma eficaz e sustentam as normas democráticas. Isso envolve não apenas a existência de eleições livres e justas, mas também o desenvolvimento de uma cultura política que valorize a participação cidadã, o respeito aos direitos humanos, a separação dos poderes e o estado de direito.

Os autores Linz e Stepan (1996, p. 5, tradução nossa) discutem a consolidação democrática como um estágio em que a democracia é vista como "a única alternativa viável" e se torna "o único jogo". E, argumentam ainda que a consolidação democrática envolve o cumprimento de cinco condições: uma sociedade civil livre e ativa, uma sociedade política autônoma e pluralista, um estado de direito assegurado por um sistema jurídico, uma burocracia estatal usável e eficaz, e uma sociedade econômica institucionalizada. Diante dessas condições para caracterizar a consolidação democrática é difícil definir o Brasil enquanto democracia consolidada. Isso porque a insegurança e a violência cotidiana nas grandes cidades brasileiras revelam sérias limitações no processo democrático do país, sendo uma consequência da herança deixada pela Doutrina de Segurança Nacional, sobretudo, no campo da ordem e segurança pública.

A relação entre segurança pública e ordem pública dá origem à finalidade de responder ao fenômeno da criminalidade, por meio de ações de repressão e prevenção, de forma compatível com o direito fundamental à liberdade. Essa relação é composta por vetores opostos: quanto maior a securitização, menor o espaço para as liberdades individuais. Assim, uma doutrina estatal que prioriza a segurança tende a entrar em conflito com os princípios democráticos. A busca incessante por segurança leva à definição constante de ameaças, criando um mal-estar social devido à suspeição e à repressão contínuas. Essa configuração de

ameaças reflete um conceito de segurança voltado para o combate, posicionando-se fora dos limites do Estado Democrático de Direito.

A militarização da Segurança Pública é um dos principais resultados dessa crença ontológica na função interna das instituições militares (Lentz, 2021). Ela surge da interseção de dois processos: uma modernização que exclui grande parte da população trabalhadora e uma política de segurança guiada pelos militares. A República de 1988 se desenvolve sobre essa base, com a Doutrina de Segurança Nacional adaptando-se à política de "guerra às drogas" dos Estados Unidos. Esse processo se reflete nas manchetes dos jornais, onde se tornam comuns relatos de chacinas policiais e outras formas de violência estatal, especialmente no contexto de uma crescente securitização dirigida contra as periferias.

A concepção da segurança como uma "guerra" permite que o Estado adote ações excepcionais, que seriam inconcebíveis em uma ordem democrática. A normalização desta perspectiva resulta na aceitação das constantes violações de direitos humanos pelas forças estatais, que frequentemente atacam grupos específicos, como os moradores das favelas (Morais, 2023). É o que o relato de quem vive e convive com a situação confirma:

toda política pública que chega para a favela vem através da Secretaria de Segurança. Então, o Estado dialoga com a realidade da favela nos observando a partir da mira do fuzil de um policial. [...] Tem todo um mercado em torno do que é essa ideia de guerra, mas guerra a gente não vive, a gente vive extermínio. Só quem morre é a juventude da favela, população preta, população pobre, os dados mostram isso. (Martins, 2018, p. 10).

A repressão social, portanto, é dotada de sentido pela DSN que, dentro da nova ordem mundial, amplia os "inimigos internos do regime" para além dos opositores políticos, passando a incluir também os segmentos mais pauperizados da sociedade, que são todos aqueles que os 'mantenedores da ordem' considerem 'suspeitos' devendo, portanto, serem eliminados (Coimbra, 2000, p.14)

4 OPERAÇÕES PARA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

As operações para Garantia da Lei e da Ordem permitem exclusivamente ao presidente da República convocar as Forças Armadas nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem, conforme estabelece o art. 2º do Decreto 3.897/2001. No mais, o art. 142 da Constituição dispõe que Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, surgindo assim a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 para tal finalidade.

Em seu conteúdo, consta que o Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei. Quanto à competência deste, tem-se a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

Ademais, tem-se o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, em que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Há também a Portaria Normativa nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014 que dispõe acerca da publicação “Garantia da Lei e da Ordem”, manual de GLO que reúne a finalidade, os antecedentes, as conceituações, o planejamento e coordenação das operações, suas características e ações, além de dados históricos, operacionais e de custo.

O Histórico de Operações de GLO, fornecidos pelo Ministério da Defesa, classifica as operações GLO nas seguintes categorias: Violência Urbana; Greve da Polícia Militar; Segurança de Eventos; Garantia da Votação e Apuração (GVA) e Outras Operações, restando estas últimas destinadas a questões variadas, como questões indígenas e de segurança de instalações de interesse nacional.

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Defesa, entre 1992 e 2022, as Forças Armadas atuaram em 145 operações para “garantia da lei e da ordem” com base no art. 142 da Constituição Federal, no art. 15 da Lei

Complementar nº 97/99 e art. 5º do Decreto nº 3.897/2001. Sendo que, desse total, 23 são relativas à atuação em razão da “violência urbana”; 26 por greve da PM; 39 por grandes eventos; 24 por GVA e 33 referentes às supramencionadas outras operações.

Utilizando-se uma busca mais direcionada, quando limitado o histórico às missões destinadas à contribuição para a segurança pública e preservação da ordem pública, com base na descrição das missões, tem-se que, das 145 operações, 86 possuíam estes fins. E, dessas 86, 61 referem-se à contribuição para a segurança pública. Depreende-se, então, que cerca de 43% das Operações GLO se referem à atuação das Forças Armadas em atividades típicas da Segurança Pública.

Quanto à distribuição das operações em anos, tem-se: em 2000, 11 operações; em 2001, 2004 e 2011, 9 operações em cada ano; em 1999, 2014 e 2017, 8 operações em cada ano; em 2006, 7 operações; em 1997, 1998, 2005, 2007 e 2012, 6 operações em cada ano; em 1996, 2010 e 2018, 5 operações em cada ano; em 2016 e 2020, 4 operações em cada ano; 1994, 2003, 2013 e 2019, 3 operações em cada ano; em 1992, 2002, 2009, 2015 e 2021 com 2 operações em cada ano e; em 2008, 1 operação.

4.1 Revisão bibliográfica

A função precípua das Forças Armadas, tradicionalmente, é a proteção do Estado contra ameaças externas, ao passo que, cabe às polícias a garantia da ordem interna (Pion-Berlin; Trinkunas, 2011, tradução nossa). Entretanto, historicamente, as Forças Armadas desempenham ações no interior do território brasileiro, às quais foram acrescentadas as operações conhecidas como GLO. Sendo assim, as Forças Armadas possuem, efetivamente, as seguintes destinações: defesa contra ameaça externa; ação em prol da política externa; e, emprego no interior do país para garantir a lei e a ordem.

Aguilar e Mendonça (2021), discutem essas três principais destinações e, quanto à última, a análise baseou-se nas operações internas realizadas e nas mudanças no aparato legislativo e doutrinário. A pesquisa relata que, com o fim do período ditatorial, em 1985, a imagem das Forças Armadas foi abalada por conta dos 21 anos em que estiveram no poder. No entanto, não fora capaz de

desestabilizá-la, dado que, os militares possuíam capital político suficiente para negociar e assegurar que a instituição permanecesse alinhada aos seus interesses (Rodrigues, 2016).

Os autores observam ainda que o Golpe de 1964 foi justificado pela necessidade proteger a ordem nacional da “ameaça comunista”, numa demonstração clara de que a ordem, portanto, pode ser mobilizada de acordo com o momento histórico para justificar o emprego dos militares no âmbito interno. Ressaltam também que o documento “Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10” que tem por finalidade estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, apesar de conter reiteradas vezes as palavras “ordem” e “ordem pública”, não há sequer seus significados, restando evidente, portanto, segundo eles, a arbitrariedade da decisão de caráter político sobre seus significados (Aguilar; Mendonça, 2021).

O documento supracitado, também chamado de “Manual de Pacificação e de GLO”, aponta as possíveis ameaças à ordem interna, tendo como principal, as relacionadas ao crime organizado, como tráfico de drogas e de armas. A Política Nacional de Defesa (PND) propõe que a defesa concentre suas ações nos principais centros econômicos e políticos do país, o que, conseqüentemente, resulta em operações maiores de GLO na região Sudeste, principalmente no Rio de Janeiro. Foi, inclusive, nesta cidade que ocorreu a primeira intervenção desde a promulgação da Constituição vigente, no lapso temporal compreendido entre fevereiro e dezembro de 2018, com objetivo de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” (Brasil, 2018).

Diante dos dados, Aguilar e Mendonça (2021) sustentam que a legislação utiliza termos que concedem certa discricionariedade aos decisores na justificativa do uso interno das forças armadas, o que acaba por aprofundar ambiguidades e contradições. Citam ainda que Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, reconhece uma “nova concepção da segurança no Hemisfério, de alcance multidimensional” e que tal reconhecimento tornou indefinidos os limites normativos para a regulação do emprego das Forças Armadas, com cada governo tomando decisões com base em suas próprias interpretações.

Por fim, afirmam que a frequência da utilização das Forças Armadas levaram a arranjos estruturais e a atualização doutrinária de GLO realizado por instrutores de escolas do Exercício (Padeceme, 2019). E concluem que há

prevalência do uso interno das Forças Armadas - por decisão política e para fins também políticos - no que afirmam ser uma distorção da sua finalidade principal - a defesa contra ameaças externas. No que pode ser entendida pela percepção de que existe um *ethos* pacificador que permeia sua história, levando-a frequentemente a ações voltadas para o interior do país. E, embora cada período histórico tenha suas práticas específicas, é notável a recorrência desse *ethos*, tendo como exemplo a forte presença de militar em cargos burocráticos no governo Bolsonaro (Aguilar; Mendonça, 2021).

Rocha (2022), com o objetivo de identificar o perfil das Operações de Garantia da Lei e da Ordem empregadas no Brasil entre 1992 e 2020, também destaca o afastamento das Forças Armadas do imperativo funcional ao qual se destina, com a preponderância da sua atuação a nível doméstico, e põe em xeque a ideia de que isso seria “uma tendência anormal ou contraditória por si só”, na defesa de que as funções se relacionam com o papel social dos militares construídos e legitimado pela sociedade civil como fato comum do cotidiano, que resulta na institucionalização de certas práticas.

Entretanto, ressalta o autor que, isso não significa negar os problemas que decorrem de tal fenômeno, posto que coloca em risco o modelo democrático de configuração das relações civis-militares e estabelece diretrizes para a segurança pública guiadas pela lógica da guerra, que transforma cidadãos em combatentes. Ademais, Bernazzoli e Flint (2009) aduz que a militarização da segurança pública afasta a lógica binária entre esfera civil e esfera militar, ou seja, não deve ser entendida como a substituição de uma pela outra, e sim como uma construção social em que doutrinas, métodos e conceitos militares são guias para certas práticas sociais executadas pelas Forças Armadas (Rocha, 2022).

O autor relembra que, no Brasil, os militares cumprem diversas funções, para além da defesa externa, o que demonstra, segundo ele, o fato de que no país a defesa externa não é o único imperativo funcional construído e legitimado para as Forças Armadas. Sendo assim, “o próprio militar no Brasil não se reconhece inteiramente nem como policial, nem como militar”, porque sua imagem foi construída a partir das duas facetas (Domingos Neto, 2019).

Rocha (2022) destaca ainda o fato do Brasil historicamente utilizar o instrumento militar para garantir a ordem pelo emprego da força internamente, positivado desde a Constituição de 1934 - com a atribuição aos militares o papel de

defesa da pátria e garantia da lei e da ordem, e mantido o padrão na Constituição de 1988 - com a atribuição às FA em assegurar a manutenção da ordem e o cumprimento das leis. A norma positivada, nada mais faz do que reforçar e contribuir para institucionalizar a militarização da segurança pública e o uso da força na resolução de conflitos sociais.

Além disso, o autor conclui que embora seja contraditório a atuação das Forças Armadas em âmbito interno, diante do objetivo de consolidação da democracia, seu emprego não é algo disfuncional no Brasil. Dado que, apesar da Ditadura Militar (1964-1985), as Forças Armadas ainda são tidas como instituição responsável pela manutenção da ordem e garantia da lei para a sociedade civil, atuação consolidada, sobretudo, pela ECO-92 e Operação Rio de 1994.

Quanto ao emprego de tropas em operações de GLO, propriamente ditas, o autor afirma que se subdivide em dois tipos: atividades preventivas - com objetivo de lidar com as possíveis ameaças à ordem pública e à incolumidade da população civil e do patrimônio público; e, atividades repressivas - com objetivo de neutralizar ameaças concretas. Rocha (2022) reclama ainda sobre a ausência de dados disponíveis sobre as operações, que têm como fonte única o compilado disponibilizado pelo MD, por meio de relatórios, com lapso temporal de 1992 a 2020, disponibilizados em tabelas, numa demonstração clara e evidente de falta de transparência do MD quanto aos dados relativos ao uso das Forças Armadas em ambiente doméstico.

O autor estende a crítica à classificação das operações do tipo “outros”, citada anteriormente neste trabalho, alegando que esta classificação decorre tão somente da falta de informações substantivas sobre seu caráter, diante da descrição genérica, o que não permite concluir sobre seu caráter. Fato que merece atenção, já que essa categoria é a segunda no ranking de maiores ocorrências, ficando atrás somente do tipo “evento”. Outro ponto importante da análise do autor é a percepção de que os momentos de expansão do emprego de operações GLOs no Brasil coincide historicamente com a promulgação dos instrumentos legais que o positivaram, a exemplo de 1999, com a Lei Complementar nº 97; 2004, com a Lei Complementar nº 117 e etc. Os governos Lula e Dilma, por conta da quantidade de grandes eventos realizados entre 2007 e 2016, a exemplo dos eventos esportivos, como Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, respectivamente em 2014 e 2016, levaram a militarização do espaço público de maneira constante.

Rocha (2022), no que concerne a distribuição geográfica das Operações de GLO, defende que não há divergência aparente do número de operações realizadas nas regiões, com exceção da região Sul, que possui números irrelevantes quando comparada com as outras regiões, dado que enquanto outras regiões tiveram ao menos 27 operações, no Sul houve somente 6 no período analisado. Com a ressalva de que, apesar da baixa variação entre as regiões, em cada uma delas predomina um tipo diferente de GLO. Essa discrepância, entende o autor, tem potencial para descortinar as causas do emprego de uma operação de GLO. Esse entendimento vai ao encontro do que defende Aguilar e Mendonça (2021) que o ponto de concentração das ações de defesa está nos principais centros econômicos e políticos do país, com conseqüente predomínio das operações direcionadas à contenção de violência urbana na região Sudeste, principalmente, no Rio de Janeiro.

Por fim, quanto às GLOs de Violência Urbana, apesar de poucas ocorrências anuais, possuem uma duração de tempo mais alta que a média dos outros tipos de operações, no que Hagid (2019, p. 3) afirma “colocar em tensão a definição constitucional do emprego das GLO” de forma episódica, por tempo limitado e pré-estabelecido. Diante disso, Rocha (2022) conclui, por meio dos dados, que não há como caracterizar as GLOs enquanto fenômeno episódico, ao contrário, deve ser caracterizada como uma constante, principalmente, quando se relaciona o emprego das Forças Armadas em âmbito interno com a construção social estabelecida quanto ao papel dos militares.

Outro estudo interessante é o trabalho de Miranda (2020) que analisa a situação da segurança pública na Baía de Guanabara (RJ), após a autorização do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no estado. A autora investiga juridicamente a intervenção federal e as operações de GLO, examinando o conjunto de normas que autorizam o uso das forças militares e tem como objetivo central do estudo verificar qual força de segurança possui competência para a fiscalização da baía e do porto, e se essa competência atualmente pertence às Forças Armadas.

Diante do exame normativo, a autora pontua o Decreto de 28 de julho de 2017 que autorizou, no Rio de Janeiro, o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem em resposta à violência urbana, diante da grave situação de calamidade na segurança pública do estado, momento em que foi

permitido que as Forças Armadas apoiassem as ações previstas no Plano Nacional de Segurança Pública de 2017, que visava uma atuação integrada entre todas as esferas do poder público, incluindo Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como uma colaboração entre a União e os entes federativos para aprimorar a segurança no país.

E, ainda, a elaboração do Manual MD33-M-10, aprovado pela Portaria Normativa nº 3.461/2013 do Ministério da Defesa e atualizado pela Portaria Normativa nº 186/2014, com o objetivo de aplicar de maneira mais eficaz as missões de GLO, o manual define a cooperação entre as Forças Armadas e as demais forças de segurança, destacando que a prioridade nas ações deve ser dada aos órgãos mais aptos para a missão.

As Forças Armadas, nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, estão subordinadas ao Secretário de Segurança do Estado. De acordo com Miranda (2020), no Brasil, observa-se uma intensificação do uso das Forças Armadas em conjunto com outras forças de segurança, que resultou, em 2017, na deflagração de oito operações de GLO. A autora, ao cruzar os dados do Ministério da Defesa em 2020 e do Instituto de Segurança Pública (2020), chegou a seguinte inconsistência: O emprego das Forças Armadas no RJ teve como justificativa do governo estadual de que o número de crimes, especialmente o roubo de cargas nas estradas que cortam o estado, havia aumentado de forma exorbitante (Brasil, 2020). No entanto, os dados do Instituto de Segurança Pública mostram que os índices de criminalidade, quando comparados aos três anos anteriores à intervenção, apresentaram similaridades que não justificariam as alegações dos representantes do governo estadual fluminense (Instituto de Segurança Pública, 2020).

Miranda (2020) também observa que a atuação das Forças Armadas nas atividades de segurança pública não altera sua natureza militar. Assim, em caso de alguma violação legal por parte dos agentes militares durante uma operação, a competência para julgamento será da Justiça Militar, conforme estabelecido no art. 15, § 7º da Lei Complementar nº 97, de 1999. Ademais, a partir da Lei nº 13.491, de 2017, a competência para processar e julgar crimes cometidos por militares contra civis, que antes era da Justiça Comum, passou a ser da Justiça Militar (Brasil, 2017).

Finalizando a sequência de trabalhos sobre o tema analisados, tem-se a contribuição de Dario (2020), que analisa a intervenção federal na área de

segurança do Rio de Janeiro, decretada por Michel Temer em fevereiro de 2018, medida que reflete uma trajetória de uso intermitente das Forças Armadas em operações de GLO e a percepção do crime organizado, especialmente o tráfico de drogas, como uma ameaça a ser combatida. Posto isso, o autor alega que a intervenção é contextualizada por dois processos: a institucionalização do uso das Forças Armadas em operações de GLO e a transformação da política de policiamento comunitário desde os anos 1980, que passou de uma proposta de reforma policial para a legitimação das ações policiais nas favelas, moldados por uma narrativa que vê o crime organizado como um inimigo interno.

Dario (2020, p. 36) faz um paralelo entre as GLOs e a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). A participação do Brasil na Missão foi marcada pela indicação de um general brasileiro para comandar o braço militar da operação e pelo maior contingente de tropas no terreno. O Ministério da Defesa, em 2004, destacou que a missão no Haiti serviria como um importante treinamento para melhorar a atuação do Exército Brasileiro nas operações de GLO. Em 2005, foi criado o Centro de Instrução de Operações de GLO e, o reflexo do engajamento no Haiti, reverbera uma mudança na postura das Forças Armadas, de reativa para proativa, em relação a essas operações, mais evidente em 2010, quando a convocação das Forças Armadas para a criação da Força de Pacificação é associada pelos comandantes do exército à participação no Haiti e entendida como necessária para realização da operação.

O autor chama a atenção para a crescente normatização da atuação das Forças Armadas, que minimiza o custo político para os governos estaduais ao convocar os militares para contornar crises resultantes da ineficácia de sua própria gestão. Assim sendo, o autor acredita que, em vez de sinalizar uma vulnerabilidade, o uso das Forças Armadas torna-se uma ferramenta permanente e conveniente para a administração de crises. Em que, os moradores das áreas violentas acabam pagando o preço, sendo submetidos a um estado de exceção sempre que o governo estadual não consegue encontrar soluções adequadas para os problemas de segurança pública (Dario, 2020).

Por fim, Dario (2020) argumenta que o problema da segurança pública é simplificado em um imaginário de um inimigo interno, com as Forças Armadas buscando capital político para minimizar a vulnerabilidade de suas ações. O autor traz a tona que antes mesmo da edição do decreto de intervenção federal por

Michel Temer, militares fizeram *lobby* no Congresso para a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLC 44/2016), que tem por fim garantir que crimes cometidos por militares contra civis durante operações de Garantia da Lei e da Ordem fossem julgados pela Justiça Militar. A lei foi aprovada tanto na Câmara quanto no Senado antes da intervenção, apesar das contínuas dúvidas sobre sua constitucionalidade que, inclusive, atualmente é objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 5032/DF.

4.2 Implicações das GLOs

As operações para GLO, embora sua existência não seja exclusiva de regimes autoritários e apesar da sua origem, podem ser a reverberação de permanências autoritárias. Damasceno (2021, p. 87) alerta que se outrora os regimes autoritários recorriam ao sistema normativo para conferir uma aparência de legitimidade ao que se denominava “legalidade autoritária”, agora são o sistema normativo e os juristas que invocam ou preservam institutos autoritários conforme suas conveniências. A proximidade entre a política de segurança nacional e as ideias de Golbery do Couto e Silva, por exemplo, em que são defendidas a preponderância do Estado na proteção da segurança nacional e, conseqüentemente, a supressão de direitos individuais, podem ser utilizadas como instrumentos de controle e repressão a depender do modo como são conduzidas.

A manutenção de um conceito dinâmico acerca da Política de Segurança Nacional, ou seja, a possibilidade de adaptação do conceito à realidade em que se insere em determinado momento, corresponde, de certo modo, a uma maneira de manter e propagar ideias autoritárias e, também, de adaptar-se de acordo com aquilo que a ameaça. Isso permite compreender que parte das dificuldades de se desenvolver uma política de segurança nacional compatível com o Estado Democrático de Direito ainda decorre das influências autoritárias, sobretudo, pela autorização tácita para o uso de quaisquer meios que corroborem para o afastamento das vulnerabilidades que assolam a nação, sejam estes meios violentos ou não.

Diante dos resultados e discussões obtidos, a controvérsia cinge-se em torno da utilização das forças armadas em funções típicas das polícias, da regulação das operações GLO e, também, da falta de transparência das ações

militares em funções de segurança pública, ao passo que, as normas que regulam as operações visam, teoricamente, resguardar os direitos dos civis e limitar o uso da força militar. Somado a isso, tem-se ainda, em 2017, a entrada em vigor da Lei nº 13.491 que alterou o Código Penal Militar ao ampliar a competência da Justiça Militar da União para processar e julgar crimes dolosos contra a vida cometidos por militares das Forças Armadas contra civis, situação que leva a questionamentos quanto às possíveis ampliações de garantias para os militares que atuam nessas operações.

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro, por meio do “Circuito Favela por Direitos”, realizou um estudo das experiências vivenciadas pela comunidade ao longo da intervenção federal e categorizou os impactos sofridos, entre eles, traumas psicológicos, suspensão de serviços públicos, restrição de circulação, incitação à disputa de grupos rivais, perseguição aos egressos e às lideranças locais e ativistas, demonstrando, desse modo, a perpetuação de formas de preconceito pelos agentes de segurança e o despreparo dos soldados para atuar nas operações (Rio de Janeiro, 2020). Em resumo, as operações apresentam um elevado número de civis mortos e graves violações aos Direitos Humanos, percebido diante de protocolos e aparatos específicos para as atividades desenvolvidas em operações, tudo isso porque são, originalmente, ações típicas de polícia. Não representam, portanto, nenhum legado estratégico e possuem, ainda, reflexo econômico negativo pro governo e, conseqüentemente, para a sociedade. Assim, constata-se que a inviabilidade desse tipo de operação é mais latente do que sua viabilidade, além de configurar uma dentre as várias permanências autoritárias em ambiente democrático no Brasil contemporâneo.

Depreende-se, dessa maneira, que a atuação das Forças Armadas em ações ligadas à Segurança Pública carrega elementos característicos de períodos autoritários e, portanto, apresentam constitucionalidade duvidosa. Mostrando-se necessário, diante disso, que as operações se reconfigurem para que não sejam conduzidas como uma mera formalidade predestinada à ineficiência - seja por fomentar a violação de Direitos Humanos, seja pela manutenção de um ethos hierárquico ou institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida teve por objetivo central analisar as repercussões contemporâneas da relação entre autoritarismo e sistema penal no Brasil, tomando como problema a ser enfrentado o questionamento se a atuação das forças armadas nas operações de garantia da lei e da ordem pode ser definida como uma das permanências autoritárias da democracia brasileira. A investigação pautou-se, portanto, na atuação das Forças Armadas nas Operações GLOs no Brasil, com um foco particular nas implicações dessa atuação para a segurança pública em áreas urbanas, especialmente em contextos de alta criminalidade.

Os resultados destacaram que apesar da conceituação das Forças Armadas enquanto instituições de Estado regulares e permanentes, cujos esforços devem se concentrar em objetivos que transcendem interesses políticos transitórios, de modo que sempre permaneçam imunes a qualquer forma de captura ou ambição de poder, observa-se um processo gradual de reintrodução do protagonismo político militar, fenômeno este diretamente relacionado à expansão do papel das Forças Armadas nas operações de GLO. E, a partir dessas novas atribuições, as cúpulas militares passaram a reivindicar um maior protagonismo na arena política.

A ampliação do papel das Forças Armadas revela que, apesar da natureza episódica esperada dessas operações, sua recorribilidade sugere uma dependência estrutural das forças militares para a resolução de problemas de segurança que, em tese, deveriam ser manejados por forças civis até o completo esgotamento destas. Desse modo, aponta-se que a amplificação do papel das Forças Armadas subverte a essência do regime democrático brasileiro e revela uma possível continuidade autoritária que atravessa a história recente do Brasil, refletindo padrões de intervenção que remontam ao período da Ditadura Militar. Em última análise, convocar as Forças Armadas para atuarem acima da ordem constitucional, sob o pretexto de mantê-la, constitui, paradoxalmente, uma ameaça à própria ordem democrática que se pretende proteger.

Quanto às contribuições do trabalho, tem-se que, socialmente, pretendeu-se ampliar o entendimento sobre o impacto da militarização da segurança pública nas comunidades, especialmente as mais vulneráveis, que são frequentemente mais afetadas por essas operações. Além de questionar a eficácia dessas intervenções e alertar para os riscos de perpetuar uma lógica de "guerra"

que trata cidadãos como potenciais inimigos, comprometendo o tecido social e minando a confiança nas instituições democráticas; e, juridicamente, o estudo destaca a importância de reavaliar o arcabouço legal que regula as operações de GLO, apontando a necessidade de reformas que garantam maior controle civil sobre o uso das Forças Armadas em situações de segurança pública e assegurem a proteção aos direitos fundamentais.

O trabalho, apesar das contribuições, possui limitações que merecem destaque. A principal delas foi a dificuldade em acessar dados detalhados e atualizados sobre as operações de GLO, isso porque não há dados em maior qualidade ou estudos de natureza quantitativa sobre as GLOs no Brasil, sendo assim, o trabalho se restringiu às informações oficiais disponibilizadas pelo Ministério da Defesa, circunscrita pela baixa transparência do governo federal em relação à temática, o que reduziu significativamente a capacidade de realizar uma análise mais abrangente e empírica. Somado a isso, a complexidade do tema, que envolve a interseção de questões de segurança, direito e política, dificultou a construção de uma narrativa lógica e conclusiva, sobretudo, diante do caráter sensível das operações militares e a ausência quantitativa de estudos relevantes.

Este trabalho, contudo, abre portas para novas pesquisas que podem complementar e expandir as análises e os resultados aqui apresentados. A exemplo, focar em análises comparativas das operações de GLO em diferentes estados e períodos, investigando variáveis como o impacto sobre a criminalidade, os efeitos sobre as populações locais, e as repercussões políticas dessas intervenções. Além disso, pode-se ainda explorar alternativas à militarização da segurança pública, investigando modelos de policiamento comunitário e de reformas institucionais que possam fortalecer as forças de segurança civil.

Em suma, o presente estudo sublinha a urgência de repensar o papel das Forças Armadas no contexto da segurança pública brasileira. Ele defende a necessidade de fortalecer as instituições civis, promovendo um ambiente em que a proteção dos direitos humanos seja garantida e as soluções para os desafios da segurança pública brasileira sejam fundamentadas nos princípios democráticos e na justiça social. A construção de uma política de segurança pública mais segura e justa depende, em última instância, da capacidade do Estado de gerir esses desafios sem recorrer a soluções militarizadas que põem em xeque a consolidação democrática do país.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio; MENDONÇA, Thaianne. Brasil e forças armadas: dissuasão, política externa e emprego interno. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 107, jun. p. 163 – 190, 2021. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07>.

Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n107/0121-5612-rci-107-163.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Forças Armadas. Possibilidades e limites de sua atuação em ações de segurança pública: Parecer nº 02/2007. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. Rio de Janeiro, v. 62, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONACKER, Thorsten. “The militarization of security: a systems theory perspective.” **Critical Military Studies**, v. 5, p. 276-294, 2019. DOI:10.1080/23337486.2018.1505383.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm#:~:text=DECRETA%3A,Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97compilado.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13491.htm. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Chefia de Operações Conjuntas. **Histórico de operações de GLO 1992-2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1-metodologia-de-estudo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Chefia de Operações Conjuntas. **Ocorrências de GLO por tipo**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/5-tabelas-glo_grafico_por_ano_barras_jan_22.pdf. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da lei e da ordem**. Brasília, DF, 2020.

Disponível em:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.182**. Relator: Min. Eros Grau, 24 de novembro de 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.575**. Relator: Min. Dias Toffoli, 24ho de 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754380029>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.827**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 16 de setembro de 2010. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1089693>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.457**. Relator: Min. Luiz Fux, 9 de abril de 2024. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-03/stf-julga-os-limites-da-atuacao-e-subordinacao-das-forcas-armadas>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BUENO, Samira. Letalidade na ação policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 511-518.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Reinner, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COIMBRA, C. M. B. “Doutrinas de Segurança Nacional: banalizando a violência”.

Psicologia em Estudo, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02>. Acesso em: 11 jun. 2024.

DAMASCENO, Adriano Antunes. **A prova no processo penal brasileiro: entre a presunção de culpabilidade e a presunção de inocência**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

DARIO, Diogo Monteiro. A intervenção federal e a construção do problema da segurança pública no Rio de Janeiro depois da redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 32–45, 2020. DOI:

10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1038. Disponível em:

<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1038>. Acesso em: 16 jul. 2024.

DERGHOUGASSIAN, K. “Las ‘nuevas amenazas’ en la perspectiva estratégica del riesgo: una visión crítica”. *In: Construyendo roles: democracia y fuerzas armadas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. V. 1.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual básico da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 2006.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Democracia defensiva: origens, conceito e aplicação prática. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 133-147, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p133.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília, DF: Ipea, 2009. p. 135-196. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 3, p. 100-114, ago./set., 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=688876709005>. Acesso em: 12 jul. 2024.

HARIG, Christoph. “Soldiers in police roles.” **Policing and Society**, p. 1097–1114, 2019. DOI:10.1080/10439463.2019.1650745.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria de Estado de Segurança Pública. **Estatísticas de segurança: série histórica anual no estado desde 1991 (taxas por 100 mil habitantes)**. 2020. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/DOMensalEstadoDesde1991TAXA.csv>. Acesso em: 10 jun. 2024.

LENTZ, Rodrigo. O pensamento político dos militares brasileiros: a doutrina de “Segurança Nacional” revisitada (1930-1985). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 70, p. 39-71, jan./abr. 2019.

LENTZ, Rodrigo. **Pensamento político dos militares no Brasil: mudanças e permanências na doutrina da ESG (1974-2016)**. 2021. 321 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. (Re)estruturação da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (org.). **Violência e segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 31-42.

LINO, Lillian Lages; DUARTE, Cristiano Parra. Conservadorismo e políticas públicas: um estudo sobre a área de segurança pública entre Rousseff e Bolsonaro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 320-343, fev./mar. 2024.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation**: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. Maryland: Johns Hopkins University Press, 1996.

LUHMANN, Niklas. **Sistema jurídico y dogmática jurídica**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1983.

MARTINS, R. **Relatos do front**: o outro lado do cartão postal. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/10662216/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MIRANDA, Larissa Noé Gonçalves. A intervenção federal e a responsabilidade da segurança pública na Baía de Guanabara. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 60–71, 2020. DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1019. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1019>. Acesso em: 16 jul. 2024.

MORAIS, J. R. G. S. O que resta da doutrina de Segurança Nacional: o legado da DSN na Segurança Pública pós-1988. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. esp. 2, e 023014, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.2.1003>. Disponível em:

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **As forças armadas**: política e ideologia no Brasil, 1964-1969. 211 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1976. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1577691>. Acesso em: 12 jun. 2024.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (org.). **Militares**: pensamento e ação política. Campinas: Papyrus, 1987. (Coleção Forças Armadas e Sociedade v.1).

PADECEME. O projeto de atualização doutrinária nas operações de Garantia da lei e da ordem. **Revista PADECEME**, v. 14, n. 23, p. 1-181, 2019.

PEREIRA, Jordana Dias. **As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro**: um estudo sobre rupturas e continuidades na Nova República. 2021. 186 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) –Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

PEREIRA, Milton Luiz. **Intervenção federal**: requisição judicial. Fórum Administrativo: direito público. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

PESSOA, Mário. **O Direito da Segurança Nacional**. São Paulo: Biblioteca do exército, 1971.

PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 29-48, jan./fev. 2007.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. “Latin America’s Growing Security Gap”. **Journal of Democracy**, v. 22, n. 1, jan., p. 39-53, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Circuito de favelas por direitos**. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2020. 50 p.

ROCHA, P. D. Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil: um perfil do emprego das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (1992-2020). **Revista Agenda Política**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 216–243, 2022. DOI: 10.31990/agenda.2021.2.8. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/505>. Acesso em: 16 jul. 2024.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. *In*: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (org.). **Visões do Sul**: crise e transformações do sistema internacional. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2. p. 55-88.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A teoria de securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 69, e007, 2019. DOI: 10.1590/1678987319276907.

SILVA, Golbery do Couto e. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está**: etnografia de uma reforma da justiça. 2006. 418f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Coalizões e disputas na construção do campo de segurança pública no Brasil. **Novos Olhares Sociais**, v. 1, p. 289-293, 2018. Disponível em: <https://www3.ufrb.edu.br/ojs/index.php/novosolharessociais/article/view/448/204>. Acesso em: 22 jun. 2024.

VIANA, Natália. **Dano colateral**: a intervenção dos militares na segurança pública. Rio de Janeiro:Objetiva, 2021.