



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

Exército Brasileiro e o Setor de Segurança:

uma Atualização da Doutrina de Segurança Nacional

Frederico Carlos de Sá Costa

Thaiane Caldas Mendonça

Como citar: COSTA, F. C. S.; MENDONÇA, T. C. Exército Brasileiro e o Setor de Segurança: uma atualização da doutrina de Segurança Nacional. *In:* AGUILAR, S. L.; ALONSO, I. Z. (org.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no século XXI**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 167-190.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p167-190>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

EXÉRCITO BRASILEIRO E O SETOR DE SEGURANÇA: UMA ATUALIZAÇÃO DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

Thaiane Caldas Mendonça
Frederico Carlos de Sá Costa

1 – INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, pode-se começar a observar um movimento no campo de estudos das Relações Internacionais que passa a compreender a ideia de Segurança de forma mais ampla e afastada do foco do Estado como ator principal desta questão. Despontou desde essa época então um grupo de intelectuais que passou a dedicar-se a esta nova perspectiva conhecido como Escola de Copenhague, que tem este nome devido ao *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), fundado em 1985. Esta escola propôs com trabalhos como o de Buzan, Wæver e de Wilde (1998), a ideia de processos de securitização que amplia o espectro de questões <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p167-190>

que podem ser consideradas como questões de Segurança. Além disso, é possível notar também maior preocupação com a pergunta “segurança para quem?” que desvia-se um pouco da ideia de segurança estatal e caminha para o que se entende hoje como segurança humana.

Não é recente a percepção de que rígida distinção entre trabalho militar (sinônimo de atividades de segurança *strictu sensu*) e trabalho civil (atividades subsidiárias ou atividades-meio) deve ser abandonada. De fato, é muito comum observar o trabalho de civis na condução direta da guerra, bem como o trabalho de militares em áreas como infra-estrutura (PERLMUTTER, 1977). É possível que o senso comum tenha sido conduzido ao erro de enxergar distinções rígidas entre trabalho militar e civil na área de segurança devido a uma interpretação um tanto restrita do conceito de profissão, que envolve: a) especialização; b) espírito de corpo; c) responsabilidade com o cliente (HUNTINGTON, 1996). Nesse último tópico, a palavra “cliente”, se bem que dada a interpretações diferentes a partir da experiência brasileira, conota, nas atividades de segurança, a responsabilidade para com o Estado. A interpretação unidimensional oriunda da perspectiva huntingtoniana aponta para a profissionalização militar como aquela única e decisiva em termos de administração da violência. Se bem que problemática, essa interpretação tornou-se lugar-comum. Entretanto, é preciso reafirmar que setores civis também se especializam e se especializaram na administração da violência, bem como setores militares se especializaram em atividades de suporte de política.

Atualmente, uma corrente considerável da literatura refere-se de forma mais ampla ao Setor de Segurança que implica a ideia de que questões de segurança não são mais exclusivas do domínio militar, mas envolvem atores dos mais diversos, como as forças policiais, as agências de inteligências, organizações não-estatais e setores da sociedade civil (OECD, 2007). Além disto, nota-se que desde o final da Segunda Guerra Mundial, as situações nas quais as Forças Armadas devem atuar afastam-se cada vez mais da guerra regular entre Estados e passa a ser mais provável sua atuação em situações como missões de paz, intervenções humanitárias e combate ao crime organizado, por exemplo. Assim sendo, é possível perceber uma necessidade de mudança nas Forças Armadas tanto de sua relação com a sociedade e o Estado bem como na forma de seu treinamento e na compre-

ensão de qual deve ser sua missão. A intenção inscrita nessa necessidade é compreender a crescente perda de delimitação entre as tarefas dos diversos setores responsáveis pela segurança: trabalho policial, militar, de inteligência, financiadores, etc, todos realizam atividades cada vez mais próximas e com cooperação cada vez mais íntima, no limite do comando conjunto de operações de diversas naturezas.

Feitas estas considerações sobre o cenário atual, o presente artigo tem como objetivo aproximar esta concepção contemporânea de Segurança de forma mais ampla que compreende cada vez mais uma similaridade entre as ações próprias da polícia e as atividades próprias dos militares e as concepções de doutrina do Exército Brasileiro que compreende que apenas ações militares defensivas e ofensivas não são mais suficientes para alcançar o que chamam de Estado Final Desejado. Ao considerar as operações de pacificação, para dentro e para fora, e as de Garantia da Lei e da Ordem como situações mais prováveis de atuação militar, e os esforços do Exército nesse sentido será possível propor a identificação de uma atualização da Doutrina de Segurança Nacional.

Para se alcançar o objetivo aqui proposto, o artigo está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. A seção a seguir é dedicada ao entedimento do que é o Setor de Segurança e como sua compreensão atual envolve aspectos que vão além da visão tradicional voltada para questões somente militares e passa a preocupar-se principalmente com situações como missões de paz, assistência humanitária e crime organizado. A segunda seção dedica-se a uma análise das Forças Armadas brasileiras e da sua constante atuação para dentro do país, cuja preocupação com missões de pacificação e Garantia da Lei e da Ordem (GLO) tem incentivado a produção de Manuais específicos sobre o tema como é o caso do Manual sobre Garantia da Lei e da Ordem de 2013 e o do Manual de Pacificação de 2015. Na terceira seção será feita uma análise do que se compreende como doutrina de segurança nacional e como no Brasil a ideia de Segurança ainda se mantém atrelada à ideia de segurança do Estado, apesar de haver o reconhecimento das mudanças consideráveis sobre o tema, e as implicações disto para o Brasil e a atuação de suas Forças Armadas.

2 – SETOR DE SEGURANÇA: A SEGURANÇA ALÉM DO COMPONENTE MILITAR

Estados são instituições que, por definição, fornecem segurança. Não se trata, certamente, de uma instituição que tem vida independente da comunidade política, pelo contrário, o Estado dela nasce com a tarefa precípua de, dispondo do poder oriundo da totalidade do ecumênico político, garantir condições para a continuidade e perpetuidade de seus constituintes.

Assim, sempre que se tratar de Estado neste artigo, deve-se levar em conta *raison d'être*: a segurança. Não é difícil perceber, portanto, a importância das relações entre a instituição armada e a condução política do Estado da qual se origina. Uma instituição com poder suficiente para defender o Estado de seus inimigos também tem poder suficiente para assumir o controle absoluto da *polis*. Nesse contexto assume grande relevância o estudo da teoria política das relações entre civis e militares, tendo em vista ser aquela que proporciona as melhores ferramentas para explicar, com poder de causalidade, todos os resultados de poder relativos às políticas de segurança estatal (SÁ COSTA, 2014).

A literatura referente às relações políticas entre civis e militares está concentrada nas análises das condições necessárias para a obtenção do controle civil sobre os militares. Na tipologia huntingtoniana (1957) controle civil significa a capacidade da *polis* em exigir com sucesso a obediência das Forças Armadas, obediência esta impessoal e racional (não se trata de obedecer um governo, ideologia ou partido, mas ao Estado). O controle civil seria conquistado, ainda segundo Huntington, na medida em que se profissionalizasse o militar nas atividades relativas à guerra externa: quanto maiores a *expertise* militar relativa à guerra, a responsabilidade para com o Estado e o espírito de corpo, mais estéreis os militares seriam no domínio político.

Muito cedo a teoria huntingtoniana foi criticada e superada (apesar de ter se tornado uma espécie de literatura oficial das relações civis militares, pois Huntington advoga elementos muito preciosos para os militares, principalmente sua autonomia profissional). Huntington assume implicitamente (já que não problematiza) que a profissionalização militar

é um fenômeno que tem, ou deveria ter, seus procedimentos alinhados segundo a experiência anglo-saxã. Vários outros autores discutiram como a profissionalização, pelo contrário, é contingenciada por diversos fatores: cultura política, perfil social (moderno, pretoriano ou revolucionário), concordância em termos de origem social, perfil militar e recrutamento, educação/treinamento e, mais contemporaneamente, a partir da tríade controle/eficácia/eficiência (COSTA, 2015).

Muito brevemente: Samuel Finer (2002) oferece uma taxonomia da cultura política, que poderia ser compreendida como madura, desenvolvida, baixa e mínima. Essa taxonomia deve ser utilizada em conjunto com a afirmação de que as Forças Armadas sempre interferem na política, restando saber como se dá essa intervenção. Quanto mais desenvolvida a cultura política (no limite, madura), mais a intervenção militar na política se dá através dos meios constitucionais da influência. Quanto menos desenvolvida a cultura política (no limite, mínima) mais a intervenção militar na política se dá através da violência e do golpe. Num caso ou no outro, o militar é profissional. A profissionalização, assim, transige com o grau de cultura política. O militar se profissionaliza de um jeito em países de cultura política alta (ameaças externas) e de outro jeito em países de cultura política mínima (inimigo interno). Perlmutter (1977) afirma que todo militar contemporâneo é corporativo, por ser o produto de dois movimentos convergentes: o perfil propriamente bélico/guerreiro e o perfil de funcionário do estado/burocrata. Este personagem, corporativo, habitando um ambiente político racional-legal profissionalizar-se-ia segundo as diretrizes do inimigo interno. Habitando um ambiente pretoriano profissionalizar-se-ia segundo as diretrizes da moderação ou do messianismo. Habitando um ambiente revolucionário o militar se profissionalizaria segundo ações e lealdades devotadas a uma causa ou liderança carismática. Rebeca Schiff (1995) indica que a profissionalização militar (no contexto da busca pelo controle civil) deve ser empreendida a partir da concordância entre os setores civis e militares em termos da origem social do oficialato (não é incomum observar-se a preferência pelas classes médias como extrato social pretendido), do perfil militar (os valores abraçados pela corporação, *ethos*) e o dos critérios de recrutamento (voluntariado ou conscrição, por exemplo). Em termos de educação, a ideia

é conseguir fazer com que a profissionalização militar espelhe diretamente às demandas da comunidade política, expressas na capacidade civil de determinar os conteúdos ministrados nos cursos oferecidos aos militares.

Não é objetivo deste artigo discutir cada uma das contingências acima, mas, discutir, a partir da tríade controle/eficácia/eficiência, uma expansão dos estudos das relações políticas entre civis e militares. Bruneau e Matei (2013 *apud* COSTA, 2015), indicam que as possibilidades de emprego de força no século XXI seriam: guerra, guerras internas, terrorismo, crime organizado, assistência humanitária e missões de paz. Dessas possibilidades, as mais prováveis são as operações de paz e assistência humanitária. A ênfase exclusiva no controle civil não seria suficiente para o bom desempenho militar em termos de operações de paz e assistência humanitária. Faz-se necessário acrescentar a capacidade de cumprir a missão dada (eficácia) com custo mínimo (eficiência)¹.

E, precisamente, como o Manual de Pacificação admite, os procedimentos tradicionais, ofensivos e defensivos, não são mais os únicos responsáveis para o sucesso dessas novas missões, pois requerem o concurso das forças policiais e das agências de inteligência. Esse cenário diminui drasticamente a diferença entre o trabalho policial e o trabalho militar, conduzindo à constatação de que não é mais suficiente falar de Forças Armadas, mas de Setor de Segurança.

Discutir o Setor de Segurança exige que se leve em conta holisticamente os agentes de segurança, públicos e privados, inteligência, policiais, judiciais, político-parlamentares e até mesmo organizações civis, todos organizados de forma consistente em função de normas democráticas de boa governança e preservação dos direitos humanos (EDMUNDS, 2013) Há uma mudança significativa de ênfase, pois a teoria política das relações entre civis e militares deixa de ser estadocêntrica para se fundamentar na segurança humana: assume-se que em muitos Estados o maior inimigo das populações é o próprio Estado. O cerne da discussão é o incremento da capacidade estatal em prover segurança para seus habitantes, ao invés de promover segurança para si mesmo, às expensas da população.

¹ Não se perde de vista que eficácia e eficiência também são necessárias para as missões clássicas das Forças Armadas, certamente.

O novo alcance do controle civil ultrapassa as Forças Armadas e abrange as ações necessárias para o desenvolvimento de uma estrutura institucional inclusiva (e que beneficie os mais vulneráveis), bem como o fortalecimento da governança e da transparência, avalia e promove a profissionalização das forças de segurança e exige provimento equânime de justiça (EDMUNDS, 2013).

Como se discutirá ao longo deste artigo, os Manuais de Pacificação (2015) e Garantia da Lei e da Ordem (2013), à primeira vista, apontam para um movimento de modernização do Exército Brasileiro, que reconhece a necessidade de ampliar suas responsabilidades para além dos limites da defesa externa convencional, e, assim, admite que o cenário dos conflitos contemporâneos é complexo e de difícil delimitação, o que exige novas doutrinas, educação e treinamento especializado:

Esta publicação estabelece a doutrina de Operações de Pacificação visando a orientar as atividades e o emprego dos elementos da F Ter [Forças Terrestres] em operações singulares, conjuntas, combinadas e/ou multinacionais necessárias à cooperação ou coordenação militar com as agências civis, em ambiente interagências. Proporciona, ainda, ferramentas ao exercício da autoridade pelos comandantes militares dos elementos da F Ter e subsídios para a confecção adequada dos seus planos (BRASIL, 2015, p. 1–2).

O ponto de desvio está na ênfase que o Manual de Pacificação coloca nas ações internas de controle da ordem pública, apesar de se querer apresentar como doutrina para ações externas. O cerne do manual não está no olhar para fora, mas para dentro, não na segurança da população, mas na segurança estatal ou, pior, na segurança e preservação do *status quo* cristalizado numa ordem social de acesso restrito. Se, à primeira vista, o Manual seria uma representação da convergência entre o pensamento militar brasileiro e o debate internacional sobre o Setor de Segurança, um olhar mais atento indica que o Manual adota, do debate sobre o Setor de Segurança, apenas a abrangência das atribuições militares, agora alcançando, inclusive doutrinariamente, o domínio das ações policiais de controle da ordem pública.

Tendo em vista este aspecto do documento brasileiro sobre pacificação, a próxima seção será dedicada a uma análise do Exército Brasileiro

e sua atuação em Operações de Garantia da Lei e da Ordem a partir dos Manuais de 2013 e 2015, sobre GLO e Pacificação, respectivamente.

3 – O EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E O SETOR DE SEGURANÇA

A formação da primeira Força de Pacificação do Exército Brasileiro com o objetivo de realizar uma operação de pacificação nos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro em 2010, incitou uma discussão com maior atenção para a atuação das Forças Armadas brasileiras para dentro do país. Apesar de a ideia de setor de segurança e a maior probabilidade de emprego das forças do Estado ser em operações de pacificação ou assistência humanitária serem consideravelmente recentes, o Exército Brasileiro tem historicamente atuado para dentro do país. Como aponta Rodrigues (2016, p. 76), “[o] propósito da *pacificação* está inscrito na história e no *ethos* das Forças Armadas brasileiras, principalmente na do Exército.”

A ideia de pacificação para o Exército Brasileiro está presente até mesmo em suas figuras emblemáticas como é o caso de Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias (1803–1880), e o marechal Cândido Mariano Rondon (1865–1958). Duque de Caxias era conhecido como “O Pacificador” devido à sua atuação na pacificação de diversas revoltas durante o período regencial no Brasil como a Cabanagem (1835–1840), no Maranhão, e a Guerra dos Farrapos (1835–1845), no Sul do país. Já marechal Rondon ficou conhecido pelo seu trabalho de pacificação com povos indígenas e por defender a ideia de que estes deveriam ser incorporados à comunidade nacional e não eliminados. De acordo com o autor, estas figuras do Exército Brasileiro passaram para a História como símbolos da pacificação e da ideia de integração nacional, cada um à sua maneira (RODRIGUES, 2016). Nota-se que em ambos os casos, a ideia de uma ordem nacional específica está implícita e o propósito da atuação das duas figuras era o de manter a ordem nacional compreendida como um modo de vida específico (VALENTE, 2016).

Um outro momento relevante da História do país que ressalta a atuação das Forças Armadas para dentro foi o período da Ditadura Militar (1964–1985). O período durante o qual ocorreu a Ditadura no Brasil

foi pautado pela lógica da Guerra Fria, da oposição entre comunismo e capitalismo e do medo generalizado de grupos guerrilheiros, geralmente comunistas, cuja intenção era a de tomar o poder. Dentre outras, foi sob a justificativa do fortalecimento do movimento comunista no Brasil que as Forças Armadas brasileiras tomaram o poder em 1964. A necessidade de “manter a ordem”, por mais vaga que seja a expressão, identificou à época na figura do comunista subversivo um inimigo interno que precisava ser combatido.

Esta percepção de inimigo interno não era exclusividade do Brasil. Ao redor do mundo, potências como Estados Unidos e a França enfrentavam inimigos que não se encaixavam no modelo tradicional de guerra interestatal, como foi o caso dos conflitos no Vietnã e na Argélia. O novo conflito era irregular e o combate ocorria em meio à população civil entre os exércitos regulares dos Estados e um grupo insurgente/guerrilheiro, que geralmente tinha grande apoio da população. Este novo modo de fazer a guerra exigia uma adaptação do adestramento das Forças Armadas a partir de uma doutrina chamada de contrainsurgência. Primeiramente formulada por franceses e norte-americanos, a contrainsurgência se propunha a aliar práticas militares tradicionais com práticas de inteligência e de pacificação a fim de reconquistar o território.

No Brasil, a doutrina de contrainsurgência e a prática de pacificação chega durante o período da Ditadura principalmente por influência francesa, através da presença de adidos militares franceses no Brasil bem como do material produzido por eles, e passa a ser incorporada à doutrina e ao treinamento das Forças Armadas brasileiras. A partir disto, é possível perceber a incorporação de táticas de pacificação, táticas para serem usadas quando o inimigo encontra-se em meio à população, no treinamento das Forças brasileiras desde este período.

Em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal e em seu texto consta que é atribuição das Forças Armadas a Garantia da Lei e da Ordem e o apoio à órgão governamental em seu artigo 142, ou seja, o emprego interno das Forças Armadas. Além da Constituição, há uma série de legislação complementar que regulamenta o uso das forças do Estado para dentro: Lei Complementar nº97/1999, Decreto nº3897/2001 e Lei Complementar nº117/2004, são alguns dos exemplos mais relevantes. A

primeira dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas e em seu primeiro artigo é definido que uma das funções das Forças Armadas brasileiras é a garantia da lei e da ordem, sem, contudo, definir o que se entende por “ordem”. A segunda diz respeito especificamente às diretrizes que orientam o preparo e o emprego da força em operações de Garantia da Lei e da Ordem. Por fim, a terceira tem o objetivo de alterar e complementar as normas estabelecidas pela primeira Lei Complementar de 1999.

Além deste aparato legal, quando as Forças Armadas são chamadas para atuar dentro do país em operações de GLO outras leis complementares ou decretos são formulados para respaldar a missão e detalhar as atribuições das Forças Armadas durante a operação, como foi o caso da Diretriz Ministerial nº15/2010 que cria a Força de Pacificação que atuou dentro dos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro.

É importante não subestimar a força do projeto nacional de ordem pública, projeto tributário de crenças avoengas na superioridade da elite nacional e em seu papel pedagógico em relação ao restante da população. Em 1935, com a tentativa de levante comunista, surge a oportunidade de consolidar esse projeto na Lei de Segurança Nacional, que vai sendo renovada e reeditada de tempos em tempos, até a edição atualmente em vigor, que data de 1983:

[...] em todas as versões da LSN se prevê como crime a perturbação da ordem ou sua incitação. Em 1935 esta preocupação constados artigos já citados, em 1967 fala-se de subversão à ordem político social, desobediência coletiva às leis, luta de classes, animosidade entre as Forças Armadas, greve de servidores públicos e privados, ódio racial. Nas outras versões mantém-se o texto com poucas alterações significativas (COSTA, 2013, p. 46).

Daí é possível compreender a ênfase perene da preocupação brasileira da segurança como um sinônimo de prevenção contra tentativas, abruptas ou não, de transformação da ordem social em função das demandas dos setores populares. Esses setores têm sido historicamente contidos, em nome da manutenção de uma ordem social de acesso limitado, “caracterizada pela centralidade das relações pessoais e pelo cer-

ceamento de oportunidades para os indivíduos formarem organizações” (COSTA, 2013, p. 50).

Como aponta Rodrigues (2016), as primeiras demandas para intervenção militar para dentro ocorreram na cidade do Rio de Janeiro durante a Conferência sobre o Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ECO-92) em 1992. A principal atribuição das Forças Armadas para a missão era a proteção de delegações internacionais oficiais e demais civis que estivessem participando do evento. Foi, contudo, em 1994 que ocorreu a primeira grande operação de Garantia da Lei e da Ordem na cidade que ficou conhecida como Operação Rio. Esta operação foi organizada com o objetivo principal de combater o crime organizado e as facções narcotraficantes, que começaram a ganhar força na cidade a partir dos anos 1980. A sensação de maior segurança com a presença das Forças Armadas na cidade em 1992 e a percepção de que as forças de segurança pública não eram mais suficientes para conter a onda de violência serviram como argumentos de legitimação para o retorno das tropas para a cidade.

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2011), foi aprovada a Lei Complementar nº117/2004, que concede às Forças Armadas atribuições conhecidas como “poder de polícia”, ou seja, a capacidade de apreender veículos e pessoas na fronteira ou em águas territoriais, por exemplo. Além desta lei, em 2010 foi aprovada a Lei Complementar nº136/2010 que ampliou os termos da lei de 1999 ao detalhar os “[...] procedimentos para a convocação, planejamento e execução das operações de GLO.” (RODRIGUES, 2016, p. 72).

É importante remarcar, contudo, que a Força de Pacificação formada em 2010 não foi a primeira experiência das Forças Armadas brasileiras em um cenário de conflito irregular de maior expressão. Com a grave crise política e de segurança pela qual passava o Haiti, em 2004 foi criada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) com o objetivo de solucionar o conflito armado que se instaurou no país com a saída forçada do presidente eleito Aristide no mesmo ano (SOUZA NETO, 2012). Atento à situação no Haiti e já com experiências mais curtas em Missões de Paz da ONU anteriores, o então presidente Lula encaminhou ao Congresso um pedido de envio de tropas para compor

a MINUSTAH reforçando os preceitos de solidariedade e de não-indiferença a fim de justificar a participação do Brasil na Missão. A participação brasileira atenderia tanto ao interesse político de projetar a imagem do país no cenário internacional como um país conciliador quanto ao interesse militar de servir como um treinamento para as tropas e também como forma de conseguir maiores investimentos para a modernização das Forças Armadas (PINHEIRO, 2015). O processo decisório que levou ao envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH, contudo, não ocorreu de forma suave, já que o presidente comprometeu-se a enviar tropas para o Haiti antes de consultar o Congresso Nacional (PINHEIRO, 2015).

Além da Força de Pacificação no Alemão e na Penha que começou em 2010 e só foi encerrada em 2012, em 2014, uma outra Força de Pacificação foi criada dessa vez com o objetivo de pacificar o Complexo da Maré, também na Zona Norte do Rio de Janeiro, e que foi encerrada em 2015. Nos mesmos moldes que a Operação Arcanjo, a Operação São Francisco, como foi chamada esta última Força de Pacificação, tinha como objetivo garantir a pacificação na região do Complexo da Maré durante um tempo limitado e, após concluída a missão, devolver o controle da região para as forças de segurança pública do estado. Em ambos os casos, foi usado como justificativa para a chamada das Forças Armadas o argumento de que as forças de segurança pública da cidade não eram mais capazes de lidar com o crime organizado dentro das favelas do Rio de Janeiro. Além disso, a intervenção era legítima aos olhos da população dos bairros formais cariocas que consideram as favelas como locais de desordem, imoralidade e principal fonte de insegurança da cidade (LEITE, 2012, 2014). Nota-se por parte dos moradores dos bairros formais cariocas uma percepção de que as favelas e seus moradores atentam contra a ideia tradicional de “cidadão de bem”, muito defendida pelas elites nacionais. O estigma das favelas como território de imoralidade e de ilegalismos não é recente e pode ser observado desde o surgimento das primeiras favelas na cidade no final do século XIX, mas foi acrescentado, a partir dos anos 1980, ao problema do comércio ilegal de drogas que tem a violência entre facções e a necessidade do controle territorial como características intrínsecas ao seu varejo (RODRIGUES, 2006).

Apesar de desde 2004 estarem envolvidas em operações de pacificação fora do país e desde 2010 dentro do Brasil, as Forças Armadas brasileiras ainda não possuíam documentos específicos que orientassem o treinamento das tropas para este tipo de missão. Somente em 2013 foi publicado pelo Ministério da Defesa o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (MD33–M–10) que tem como finalidade “[...] estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO)” (BRASIL, 2013, p. 1). No Manual constam importantes informações sobre o planejamento para o emprego das Forças Armadas em operações de GLO e definições específicas que auxiliam no entendimento do que as Forças compreendem como o maior problema para o Estado brasileiro.

Dentre as informações do Manual, pode-se destacar aquelas pertinentes ao preparo das tropas para a atuação em GLO. Segundo o Manual é da responsabilidade de cada uma das três Forças o desenvolvimento de uma doutrina específica para o adestramento e instrução das tropas. No que diz respeito ao Exército, o documento prevê o “[...] acompanhamento permanente e contínuo das situações com potencial para gerar crises.” (BRASIL, 2013 p. 35). Isto significa que os setores de inteligência do Exército estão constantemente preocupados com situações de ordem pública, mesmo quando não há uma Força de Pacificação atuante dentro do país.

O documento especifica ainda não haver a caracterização de um “inimigo” como no caso de uma guerra regular sendo preferido o termo “forças oponentes”. Segundo o documento, os seguintes agentes podem ser considerados como Forças Oponentes:

- a) movimentos ou organizações; b) organizações criminosas, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados, etc; c) pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas; e d) indivíduos ou grupos que se utilizam de métodos violentos para a imposição da vontade própria em função da ausência das forças de segurança pública policial (BRASIL, 2013, p. 29).

A partir desta definição, é possível observar que as Forças Armadas podem ser chamadas para atuar tanto em conflitos contra grupos criminosos, como facções traficantes de drogas, como movimentos sociais que ameacem de alguma forma a ordem estabelecida. O foco está, portanto, relacionado à manutenção de um dado ordenamento específico que pode ser ameaçado tanto por uma organização criminosa quanto por grupos organizados da sociedade civil que proponham pautas de mudanças. Além disto, é importante ressaltar que ao incluir como primeiro ponto os termos “movimentos e organizações”, o documento deixa explícito o caráter vago e impreciso de algumas de suas definições e, como consequência, o grande poder de arbitrariedade das forças que estarão em contato com a população.

Estão especificados no Manual também as “Operações Tipo Polícia” na seção sobre as ações que podem ser realizadas em operações de GLO. As Operações Tipo Polícia compreendem ações como o combate à criminalidade, controle de distúrbios e realização de patrulhamento ostensivo com o objetivo, dentre outros, de “proporcionar segurança à tropa, às autoridades, às instalações, aos serviços essenciais, à população e às vias de transportes” (BRASIL, 2013, p. 30). Considerando o teor geral do documento e sua evidente preocupação com a manutenção da ordem do Estado mais do que com a população, é possível compreender que a ordem dos objetivos inseridos no Manual não é aleatória. Há claramente maior preocupação com os instrumentos do Estado do que o componente humano do ambiente político.

Além deste Manual de 2013, foi também produzido em 2015 o Manual de Campanha de Operações de Pacificação pelo Exército Brasileiro (EB20–MC–10.217) voltado para operações de GLO para dentro, mas também para operações de assistência humanitária internacionais. Este Manual estabelece a doutrina básica para o planejamento, a preparação e a execução de operações de pacificação. Em suas partes iniciais, o documento reconhece a necessidade de uma visão atualizada sobre a pacificação em razão da “[...] complexidade dos ambientes operacionais contemporâneos, marcados pela evidência de novas demandas legais e morais que recaem sobre os comandantes militares de todos os níveis.” (BRASIL, 2015, p. 1). O documento atenta ainda para a transnacionalidade de diversos crimes,

como o comércio de drogas ilícitas, a longa duração dos conflitos atuais, sua natureza crônica e aspecto difuso (*Idem*, p.15). Além disso, menciona-se a questão da opinião pública, tanto nacional quanto internacional, que, segundo o documento, está “menos disposta a aceitar o emprego da força nas situações para as quais o Estado aplicava suas Forças Armadas” (*Idem*, p.16). É importante também o reconhecimento no documento da necessidade imprescindível de integração e sincronização entre as ações militares e das outras esferas do Poder público para que o Estado Final Desejado (EFD) seja alcançado. Fica clara, através da leitura do documento, a ideia de que as questões de segurança do Estado não podem mais ser tratadas como questões exclusivamente militares. Especialmente em missões de pacificação, foco do Manual de Campanha aqui exposto, vetores civis e militares precisam fazer trocas constantes a fim de que se garanta a segurança do Estado.

Nota-se a partir da publicação destes dois manuais uma crescente preocupação das Forças Armadas brasileiras, e principalmente do Exército, de compreender e de se preparar para o cenário complexo dos conflitos atuais que envolvem, mais comumente, conflitos internos, da ordem da segurança pública e de assistência humanitária internacional. De modo geral, estes são conflitos relacionados à necessidade de manutenção de uma ordem específica, cujas implicações serão discutidas mais adiante. Atualmente, no caso brasileiro, uma das principais preocupações é o crime organizado, especialmente aquele envolvendo o tráfico de armas e o tráfico de drogas ilícitas (RODRIGUES, 2006, 2016). Sendo considerado um dos principais problemas de segurança para o país atualmente, seguindo a lógica de Buzan, Waever e de Wilde (1998), tem-se um processo de securitização do tráfico de drogas que passa a ser considerado como uma “ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político”. A partir da lógica da securitização de um problema é possível compreender a chamada constante para intervenção das Forças Armadas. A intervenção militar é uma medida excepcional utilizada para lidar com situações emergenciais frutos de processos de securitização.

Apesar de tentar transparecer com o Manual de Pacificação uma maior preocupação com questões de assistência humanitária para fora, a

essência do Manual está preocupada com as ações de pacificação para dentro do país. Há, aparentemente, uma alusão ao que se discutiu na segunda seção sobre Setor de Segurança da volatilidade do ambiente operacional contemporâneo e da necessidade de contato interagências, de incluir em variados aspectos da operação militar componentes e atores de diversas áreas como a social e a econômica, além da política, a fim de se resolver o problema de segurança e promover o desenvolvimento de determinada sociedade. Contudo, principalmente no Manual de Pacificação, a preocupação com o adestramento militar está mormente voltada para dentro do país e para questões que afetam mais diretamente a segurança do Estado e de seu modo de vida específico do que a segurança humana da forma como o termo é compreendido pela literatura, o que difere também dessa tendência mais recente que compreende o Setor de Segurança mais interessado na proteção das pessoas que do Estado propriamente.

4 – UMA ATUALIZAÇÃO DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

A história dos significados assumidos pelos termos “doutrina”, “segurança” e “nacional” é densa e atravessa dimensões históricas, bem como normativas, que ultrapassam as intenções deste artigo. O conjunto que se forma, “doutrina de segurança nacional”, igualmente possui uma história de cerrada urdidura. Assim, cabe delimitar, mesmo que sumariamente e em nome da clareza conceitual, que: a) “doutrina” será compreendida como conjunto de princípios ordenados entre si em função de algum aprendizado pretendido; b) “segurança” é uma sensação, uma percepção que uma comunidade desfruta de estar segura em relação a alguma ameaça publicamente percebida e/ou construída; c) “nacional” é termo que se referirá a um sentimento difuso de pertencimento a uma dada comunidade política que construiu em torno de si um Estado que tem por função proteger-lhe e garantir-lhe a sobrevivência. Nesses termos, “doutrina de segurança nacional” pode ser compreendida como um conjunto de princípios que orienta a edificação da compreensão que uma dada comunidade política tem das ameaças existenciais em relação às quais quer usufruir da sensação de segurança.

Em termos mais estritamente políticos, a “segurança nacional” pode ser apresentada como:

a) estabilidade e inviolabilidade dos limites fronteiriços do Estado; b) capacidade de se traduzir a soberania nacional, bem como a capacidade nacional de projetar poder no exterior, em um conjunto de medidas que proporcione ganhos sociais e econômicos para a população nacional; c) solidez e impessoalidade do sistema constitucional, assim como sua impermeabilidade em relação a pressões externas; d) garantia da previsibilidade legal das relações político-eleitorais e econômicas. (COSTA, 2009, p. 124).

Essa primeira apresentação coloca-se como tipo ideal e, assim, é útil para uma análise comparativa do fenômeno em questão, que não é a “segurança nacional”, mas a “doutrina de segurança nacional” em seu viés especificamente brasileiro.

No Brasil, a segurança nacional é atividade, via de regra, pensada e executada internamente, mormente traduzida em termos de manutenção da ordem social e frequentemente associada ao exercício do poder militar sobre as instituições políticas e a sociedade civil. Nesses termos, a “segurança nacional” se transforma em “doutrina de segurança nacional” na medida em que um dado projeto de ordem social, oriundo de um posicionamento anti-liberal das elites brasileiras e de uma missão civilizadora assumida pelas Forças Armadas, se articula logicamente para a perpetuação de um *status quo* que pretende congelar os movimentos por transformação social, quer sejam esses movimentos de origem liberal ou socialista. Edmundo Campos Coelho (2000, p. 179) sintetiza:

1. Os indivíduos só valem pelo que realizam em conjunto, em benefício do conjunto e sentindo em conjunto.
2. Uma comunidade em que o bem coletivo está acima dos interesses de indivíduos e grupos possui vida moral mais elevada. E a moralidade dos indivíduos e grupos é função da moralidade do sistema inclusivo.
3. O Estado é o instrumento de mobilização da ação coletiva. E a lealdade para com o Estado deve ter precedência sobre as demais.
4. A centralização do poder é indispensável como garantia da unidade nacional. Evitam-se, por esta forma, o individualismo desagregador e as preferências clientelísticas [...].
5. As áreas de consenso devem superar por larga margem as do dissenso para que a sociedade nacional seja viável. O controle e a redução do dissenso é fundamental para que não o explorem os diversos tipos

de “irracionalidade” [...] dos demagogos e radicais. 6. A função da elite dirigente é educativa por excelência. [...] À elite dirigente cabe ainda definir os interesses da coletividade, já que aos indivíduos faltam as condições para identificá-los. 7. O desenvolvimento econômico é um objetivo fundamental. A expansão das áreas de dissenso e antagonismo está associada à ampliação do hiato entre aspirações e sua satisfação. [...] 8. A tarefa de promover o desenvolvimento econômico cabe à Nação como um todo. E requer disciplina, austeridade, sacrifícios e renúncias por parte de indivíduos e grupos.

A ênfase está mais na ordem e sua manutenção. Pode-se afirmar, muito genericamente, que ordem interna é vivência de um acordo que permita a vida em comum. Sempre de forma vaga, ainda temos como o Ministério da Defesa (BRASIL, 2015, p. 198) compreende a ordem:

Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

A autoridade responsável, em última instância, pela preservação da ordem interna (ou pública ou social) não define com clareza qual é seu objeto, a menos que se pretenda extrair algo preciso de expressões como “convivência harmoniosa e pacífica” ou “condição que conduza ao bem comum”. A rigor, essas expressões podem significar qualquer coisa, estando sua fiscalização pelo poder de polícia aberta à discricionariedade do agente estatal, ainda que se considere a repressão da violência ilegítima por alguma organização impessoal necessária para que exista a possibilidade de uma vida em comum aceitável e o desenvolvimento social.

No âmago da manutenção da ordem está a necessidade de obediência, restando saber a que se deve obedecer, ou com que motivo. Em termos ideais, e recorrendo às formas impessoais de repressão da violência ilegítima, típicas das sociedades complexas e industriais, deve-se obedecer à lei porque ela é legítima e racional, estatuída por agentes imbuídos por um poder publicamente instituído e constituído. Em termos historicamente determinados, o Brasil oferece motivos de obediência distintos, marcados por um passado imperial, rural, oligárquico e, depois de 1930, um con-

luio entre elites e burguesia. Nesses termos, obedecer significa perpetuar a “fluência suave da vida comum” como sempre se deu. Assim é possível compreender elementos tão importantes apontados por Coelho (2000). Elementos como a centralização do poder, a repulsa ao indivíduo e ao dissenso, o elogio da elite pedagoga e a centralidade do Estado.

Os Manuais de Pacificação e Garantia da Lei e da Ordem trazem, a partir do exposto acima, vivo desconforto a quem pensa a Doutrina de Segurança Nacional em perspectiva histórica, pois oferece demasiadas áreas de contato com práticas de repressão aos movimentos, quaisquer que sejam, de transformação social. Vejamos duas definições do Manual de Garantia da Lei e da Ordem:

Forças Oponentes (F Opn) são pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio. – **Ameaça** são atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio, praticados por F Opn previamente identificadas ou pela população em geral (BRASIL, 2013, p. 15).

É nítido que o oponente ou a ameaça podem ser traduzidos como qualquer coisa, pessoa ou grupo, dependendo sua identificação apenas da discricionariedade da autoridade pública. Não é difícil entender que essa elasticidade conceitual não preserva nenhum sentido de racionalidade pública, legitimidade ou previsibilidade jurídica, nem mesmo sensação de segurança. É desconcertante a proximidade com o pensamento do Gen. Golbery do Couto e Silva (2003, p. 189), que imaginava a segurança nacional como o “[...] o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis.”

O Manual de Pacificação afirma que suas operações já são parte do Conceito Operativo do Exército Brasileiro, em outras palavras, as ações de pacificação (que podem ser realizadas em território nacional, caso haja decretação de estado de exceção, mesmo que haja uma imensa zona cinzenta entre a pacificação e a GLO) são, oficialmente, parte do trabalho militar brasileiro e objeto de educação e treinamento.

No Manual de Pacificação, as menções ao emprego interno da força aparecem 38 vezes, contra 15 vezes em que é apontado o uso externo. O contexto nacional é mencionado 110 vezes, contra 48 vezes em que é apontado o contexto internacional. A expressão “ordem pública” surge 25 vezes. Esses números são marcantes, pois ajudam a constituir doutrina, no caso, uma nova doutrina de segurança nacional.

Em suma: esses documentos e dispositivos apresentam coerência entre si, bem como são encadeados numa direção específica, a direção da contenção dos movimentos, pessoas ou situações que possam promover mudança social (brusca ou não). Aos manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de Pacificação unem-se as concepções de segurança presentes no Livro Branco de Defesa (que tem um tópico que trata exclusivamente do emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem) e os artigos constitucionais que possibilitam interpretações quanto ao emprego militar em atividades internas. Essa estrutura interna encontra sustentação (se bem que de claudicante) nas preocupações internacionais de segurança, voltadas para o controle e repressão de ameaças não-estatais, que exigem ação contra inimigos predominantemente internos, ações essas que abraçam o conhecido binômio segurança e desenvolvimento.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo pretendeu identificar o que é considerado atualmente Setor de Segurança e de que modo o Exército Brasileiro está se adaptando a esta forma mais recente de se compreender um tema historicamente concebido como de responsabilidade exclusivamente militar. Foi possível perceber que a tendência atualmente é de compreender a Segurança como Setor de Segurança de forma ampla por envolver agentes como forças policiais, setores de inteligência e atores da sociedade civil.

Ainda que não exista um consenso sobre todos os aspectos dos estudos de Segurança, o debate internacional sobre o tema reconhece a complexidade dos cenários de conflitos contemporâneos e, de certa forma, de uma alteração da resposta para a pergunta “segurança para quem?” na medida em que a segurança humana passa a ter cada vez mais relevância do que a segurança do Estado. Além disso, já está também bem estabele-

cida pelo debate a ideia de que as situações mais prováveis para o uso das Forças Armadas atualmente são assistência humanitária, missões de paz, terrorismos e crime organizado. Nota-se ainda as considerações feitas nas discussões sobre o tema sobre a ideia de desenvolvimento econômico e boa governança para a garantia de um ambiente seguro e estável.

Atento a esta tendência e aos recentes episódios de atuação para dentro das Forças Armadas brasileiras, estão começando a ser produzidos no Brasil manuais que tem como objetivo informar para o adestramento militar as novas preocupações do país com conflitos diferentes da guerra regular, como os Manuais de Pacificação (2015) e o de Garantia da Lei e da Ordem (2013), expostos neste artigo. É possível observar a preocupação do país com a complexidade do contexto atual de atuação militar e seu esforço para incorporar estas mudanças em sua doutrina e adestramento, seguindo de certo modo a tendência mundial de se pensar o Setor de Segurança. Contudo, a partir de uma análise mais atenta do teor dos documentos, nota-se ainda que as questões de Segurança para o Brasil ainda estão muito ligadas à ideia de segurança do Estado e da manutenção da ordem interna, diferente do que poderia esperar à primeira vista.

Esta preocupação com a segurança nacional, contudo, é reflexo de um *ethos* presente na corporação militar brasileira que é comumente compreendida como manutenção da ordem social e relaciona-se com o exercício do poder militar sobre os componentes do âmbito da política e da sociedade civil. Há, com isso, a formação de uma doutrina de segurança nacional que privilegia um projeto de ordem social em detrimento da transformação social de qualquer ordem que seja.

Diferente, portanto, da tendência mundial de se pensar a Segurança de forma mais ampla e considerando os aspectos transformadores de um mundo mais conectado, as Forças Armadas brasileiras, a partir das recentes publicações aqui expostas, permanecem engessadas em uma concepção de segurança que prioriza a manutenção de uma dada ordem social interna. Apesar da tentativa de propor uma alteração mais profunda e alinhada ao debate internacional no início de seus documentos e, no caso do Manual de Pacificação, apresentar uma perspectiva mais internacional, as Forças Armadas brasileiras parecem estar mais preocupadas em constituir

uma atualização de uma doutrina de segurança nacional do que incorporar grandes alterações em seu modo de compreender o cenário atual.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. *Portaria Normativa no. 3.461, de 19 de dezembro de 2013*. Brasília, DF, 2013. (MD33–M–10). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2018.
- _____. *Portaria Normativa nº 005 – EME, de 5 de janeiro de 2015*. Manual de Campanha: Operações de Pacificação. Brasília, DF, 2015.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; DE WILDE, J. *Security: a new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- COELHO, E. C. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, F. C. S. Sobre o conceito de segurança nacional. *Tensões Mundiais: revista do observatório das nacionalidades*, Fortaleza, v. 5, n. 9, p. 123–140, jul./dez. 2009.
- _____. Forças Armadas e a manutenção da ordem: uma relação estéril. *Perspectivas*, São Paulo, v. 44, p. 41–59, jul./dez. 2013.
- _____. A relação civil militar e os estudos estratégicos. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 22.1, p. 10–25, jan–jul. 2014.
- _____. Estudos Estratégicos, controle civil e definição do inimigo. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v.30, p. 112–127. 2015.
- COUTO E SILVA, G. *Geopolítica e poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.
- EDMUNDS, T. Security sector reform. In: BRUNEAU, T.; MATEI, F. C. *The Routledge handbook of civil-military relations*. London; New York: Routledge. 2013. p. 48–60.
- FINER, S. *The man on horseback*. New Brunswick; London: Transaction Publishers, 2002.
- HUNTINGTON, S. P. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2. p. 374–389, ago./set. 2012.
- _____. Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão de territórios de favela no Rio de Janeiro. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 625–642, out./dez. 2014.

OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: supporting security and justice*. Paris, 2007.

PERLMUTTER, A. *The military and politics in modern times*. New Haven; London: Yale University Press, 1977.

PINHEIRO, J. S. *A Atuação Militar Brasileira na MINUSTAH: estratégias de hunenfrentamento das gangues no Haiti*. 2015. 237 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

RODRIGUES, T. Tráficos e campo de concentração. *Revista Sexta-feira Periferia*, São Paulo, n. 8, p. 132–139, 2006.

_____. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. In: PASSOS, R. D. F.; FUCCILLE, A. *Visões do sul: crise e transformações do sistema internacional*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 55–88.

SCHIFF, R. L. Civil-military relations reconsidered: a theory of concordance. *Armed Forces & Society: an interdisciplinary journal*, Chicago, v. 22, n. 1, p. 7–24, Oct. 1995.

SOUZA NETO, D. M. “O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH”. In: KENKEL, K. M.; MORAIS, R. F. (Org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília, DF: Ipea, 2012. p. 243–268.

VALENTE, J. *UPPs: governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.