



USO INTERNO DAS FORÇAS ARMADAS E CONTROLE CIVIL NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DO SETOR DE SEGURANÇA

**Thaiane Caldas
Mendonça**

Bacharel em
Relações
Internacionais,
Mestre em Estudos
Estratégicos e
Doutoranda em
Relações
Internacionais pelo
PPGRI San Tiago
Dantas (UNESP,
UNICAMP, PUC-
SP). É
pesquisadora do
Grupo de Estudos
de Defesa e
Segurança
Internacional
(GEDES/UNESP).
Seus temas de
interesse são
pacificação, forças
armadas e
segurança.

Resumo: A partir de 2010, é possível perceber no Brasil o uso cada vez mais frequente das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em operações de pacificação. Em razão disto, foram publicados em 2013 e em 2015, respectivamente, os Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de Pacificação, que indicam uma mudança. Ao considerar a literatura sobre controle civil clássica, é possível perceber um maior foco no chamado controle civil, que considera o uso clássico das Forças Armadas “para fora”. No entanto, é possível notar que esse tipo de operação não é mais o uso mais comum das forças, sendo as operações internas e mais semelhantes ao trabalho policial as mais frequentes. Assim sendo, uma literatura mais recente sobre relação civil-militar considera o uso do termo Setor de Segurança, que englobaria outras forças de segurança e faria com que se passasse a pensar então a ideia de controle civil de forma mais ampla e considerando outras duas variáveis, a eficácia e a eficiência do uso da força. A partir disto, o objetivo deste artigo é o de compreender a atuação recente das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em operações de pacificação a partir dessa leitura do Setor de Segurança e de suas implicações para o controle civil.

Palavras-chave: Controle civil; Forças Armadas; Garantia da Lei e da Ordem.

Abstract: As of 2010, it is possible to perceive in Brazil the increasing use of the armed forces in Law and Order Enforcement operations and pacification operations. As a result, Law and Order and Pacification Manuals, which indicate a change, were published in 2013 and 2015, respectively. Considering the literature on classical civilian control, it is possible to perceive a greater focus on the so-called civilian control, which considers the classic use of the Armed Forces focused on “the outside”. However, it is possible to note that this type of operation is no longer the most common use of force, with internal operations more similar to police work being the most frequent ones. Thus, a more recent literature on civil-military relations considers the use of the term Security Sector, which would link other security forces and would then give rise to the idea of civilian control in a broader way and considering two other variables, the effectiveness and efficiency of the use of force. From this, the objective of this article is to understand the recent performance of the armed forces in Law and Order Enforcement operations and pacification operations from this reading of the Security Sector and its implications for civilian control.

Keywords: Civilian control; Armed forces; Law and Order enforcement.



1. Introdução

Foi possível perceber nas eleições para presidente que ocorreram em outubro de 2018 que um dos temas mais comentados pelos presidentiáveis era o da segurança, em especial, a segurança pública. O atual presidente, Jair Bolsonaro, apresentava um discurso mais punitivista e de “tolerância zero” no combate à criminalidade³⁶, aspectos que ficaram evidentes no anteprojeto “anti-crime” divulgado pelo atual Ministro da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro, logo no segundo mês de sua gestão.

A preocupação com a segurança, contudo, é uma pauta recorrente desde pelo menos 2010, quando as forças armadas foram chamadas para atuar em uma grande operação de Garantia da Lei e da Ordem na cidade do Rio de Janeiro criando assim a primeira Força de Pacificação. A justificativa utilizada era de que as forças de segurança do estado não conseguiam mais dar conta do combate ao crime organizado e que, portanto, as forças armadas deveriam atuar com o intuito de reestabelecer a ordem e a segurança na cidade.

Não é de hoje, contudo, essa maior preocupação com a segurança. Desde 2010, o tema é recorrente em discussões políticas muito em razão da visibilidade que tiveram as operações de pacificação ocorridas em favelas no Rio de Janeiro. Estas operações suscitam diversas discussões interessantes no que diz respeito às forças armadas e o regime democrático no Brasil contemporâneo, principalmente considerando o resultado das últimas eleições.

Dentre as questões possíveis, destacam-se aquelas relativas à ideia de segurança. Nota-se que o conceito de segurança é um termo relacional, ou seja, é necessário considerar que uma comunidade política tem o objetivo de sentir-se seguro em relação a alguma ameaça existencial. A compreensão dessa ameaça é construída no discurso a partir das características específicas de cada comunidade e, uma vez identificada a ameaça, é prerrogativa do Estado utilizar de seus meios disponíveis para eliminá-la. No limite, isto significa dizer que o Estado poderia mobilizar mesmo as forças armadas para lidar com o quem/quem considera ser uma ameaça à ordem.

Além disso, é importante apontar que de acordo com a literatura recente sobre forças armadas e segurança, as possibilidades de uso contemporâneo da força estão cada vez mais distantes da guerra clássica interestatal. A preocupação com a segurança deixa de estar focada no Estado como instituição e passa a ser uma preocupação com a segurança das populações. Assim sendo, os casos mais prováveis de uso da força são no combate ao terrorismo, ao crime organizado, em operações de paz e em assistência humanitária. De modo geral, estas missões estão significam o uso intraestatal da força em operações que pouco se diferenciam do trabalho policial e, com frequência, com grande proximidade

³⁶ Apesar dessa aparente preocupação em seu discurso, uma das primeiras medidas de Jair Bolsonaro foi extinguir o recém-criado Ministério da Segurança Pública e fundir a pauta com o Ministério da Justiça.

aos civis. No caso brasileiro, esta situação é consideravelmente clara, principalmente em razão das operações mais recentes das forças armadas.

Nesse sentido, cabe refletir sobre o que significa o uso recorrente das forças armadas brasileiras para dentro do país que vão desde as operações de pacificação nas favelas até operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em casos de greves de caminhoneiros e mesmo a uma Intervenção Federal militarizada no Rio de Janeiro. Qual construção discursiva de ameaça justificaria esse uso recorrente? Ainda, quais as possíveis implicações para o controle civil democrático das forças armadas, considerando um histórico de intervenções militares sob a justificativa de garantir a ordem?

Considerando estas inquietações, o objetivo deste trabalho é de compreender a atuação recente das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em operações de pacificação a partir da leitura do Setor de Segurança e de suas implicações para o controle civil. A análise aqui proposta considera principalmente os Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e o de Pacificação para tentar identificar o que se entende por ameaça atualmente para as forças armadas e de que modo essa compreensão afeta o controle civil democrático e a relação civil-militar no Brasil. Este tipo de análise é relevante porque ainda há poucos trabalhos em português que tratam do Setor de Segurança e que utilizem os manuais como documentos para análise.

Para atingir o objetivo aqui proposto, o presente artigo está dividido em três seções além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira busca estabelecer o marco teórico a partir do qual se pretende compreender relação civil-militar a partir da literatura clássica sobre o tema e como esta se articula com o setor de segurança considerando uma abordagem mais recente que leva em conta a tríada controle civil/eficácia/eficiência. Na segunda seção, é feito um breve histórico da atuação das forças armadas no Brasil para dentro com o intuito de se compreender a direção da profissionalização da instituição bem como os resultados de segurança esperados de sua atuação. Na terceira seção, é feita uma análise dos Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de Pacificação a partir da chave da relação civil-militar considerando a tríade exposta na primeira seção. Por fim, são feitas considerações finais indicando possíveis implicações para o controle civil baseadas na discussão proposta pelo trabalho.

2. Setor de segurança: uma revisão do controle civil

Falar de Estado é fatalmente falar também de Segurança. Ao buscar em autores clássicos como Hobbes e Rousseau sobre a formação da instituição que se conhece como Estado, é possível notar que esta ocorre com o objetivo de garantir a segurança e a perpetuidade da comunidade política, quaisquer que sejam as estruturas básicas de sua organização. Desta forma, é razoável afirmar que a compreensão das forças armadas é imprescindível, já que esta é a instituição por excelência responsável pela garantia da segurança do Estado. Nesse sentido, é de grande relevância compreender como se

estabelecem as relações entre civis e militares, considerando que é desta relação que serão concebidas as políticas relativas à segurança estatal.

A literatura referente à relação civil-militar tem como principal preocupação as condições necessárias para assegurar o controle civil sobre os militares. Um trabalho reconhecido como dos mais importantes da área é o de Samuel Huntington, principalmente por seu livro “O Soldado e o Estado” publicado em 1957. Segundo Bruneau (2013), apesar de o trabalho do autor ser sempre citado quando se trata do tema, ele sempre é rejeitado de uma forma ou de outra. Para o autor, o trabalho de Huntington adquiriu “quase um *status* icônico e, alguns autores, confundiram uma abordagem normativa, que não tem o objetivo de ser baseada e testada na empiria, por uma teoria empírica”³⁷³⁸ (BRUNEAU, 2013, p. 14). Por ainda permanecer como um paradigma normativo importante, será feita uma exposição em linhas gerais do seu entendimento da relação civil-militar para então desenvolver a forma de se pensar o conceito trabalhada por Bruneau e Matei (2013).

De acordo com Costa (2014), a preocupação principal de Huntington é como obter com sucesso a obediência impessoal e racional, objetiva, das forças armadas. Em outras palavras, como a liderança civil consegue garantir a obediência das forças sem que esta esteja ligada a uma tradição ou personalidade carismática específica, como fazer com que as forças obedeçam ao Estado e não a um governo específico. A resposta de Huntington para garantir o controle civil é através da profissionalização. Na tipologia huntingtoniana (1957), a ideia de “profissão” seria aproximada de uma “vocação” especial que compreenderia as seguintes características: **especialização**, conhecimento especializado em determinada habilidade; **responsabilidade com a sociedade**, seu cliente por excelência, de utilizar sua especialização para garantir a segurança da mesma; e **corporatividade**, a sensação de consciência de grupo, de pertencimento a uma unidade orgânica (HUNTINGTON, 1957, p.10).

Segundo a lógica exposta pelo autor, quanto maiores forem a especialização militar, sua responsabilidade com o Estado e seu espírito de corpo, mais profissionalizadas seriam as forças armadas. Com isso, mais estereis se tornariam e menor seria a tendência a interferirem nos assuntos políticos. Outro relevante aspecto para maximizar o controle é o fluxo de informações entre civis e militares. De acordo com o autor, a liderança civil deve informar aos militares com relação ao quê ou a quem o Estado precisa estar seguro e seus objetivos para garantir a segurança do mesmo. Por sua vez, as lideranças militares informam aos civis os meios necessários para que cumpram suas missões, sendo de sua responsabilidade também o treinamento das forças. A partir então da associação entre

37 Todas as traduções presentes no artigo foram feitas pela autora.

38 “it took an almost iconic status, and some authors confused a normative approach, which is not intended to be empirically-based and tested, for an empirical theory.”

profissionalização e o fluxo de diálogo entre a sociedade civil e as forças armadas seria possível garantir o controle civil objetivo.

Como mencionado anteriormente, o trabalho de Huntington foi amplamente criticado e superado. Em 1962, Samuel Finer questiona a teoria huntingtoniana argumentando que a “profissionalização” da forma como o autor a compreende, tem pouco significado, visto que há casos de forças altamente profissionalizadas, como as do Japão e as da Alemanha, que intervieram na política (FINER, 2002, p.25). Deste modo, apenas a variável “profissionalização” não é suficiente para garantir que o controle civil.

Na perspectiva de Finer, seria preciso então considerar outra variável, a cultura política. Para o autor, quanto mais desenvolvida/madura for a cultura política de uma sociedade, mais haverá influência das forças através das vias constitucionais. Por outro lado, quanto menos desenvolvida a cultura política, mais a intervenção na política ocorrerá através da violência ou do golpe (*Idem*, p.85). Nota-se ainda que o autor compreende que a profissionalização das forças armadas difere também de acordo com a cultura política de cada sociedade. Em sociedades de alta cultura política, as forças seriam preparadas para lidar com ameaças externas. Já em sociedades de mínima cultura política, as forças seriam preparadas para enfrentar prioritariamente ameaças internas.

Trabalhando na linha da profissionalização de acordo com as ameaças, Amos Perlmutter (1977) escreve em seu livro *The Military and Politics in Modern Times*, publicado em 1977, que as forças armadas contemporâneas são corporativas e produtos de um *ethos* guerreiro e bélico e de um perfil burocrático, no modelo weberiano. Assim sendo, a profissionalização militar levaria ao corporativismo (COSTA, 2014). Essa profissionalização se daria considerando o cenário no qual estariam inseridas as forças. Em um ambiente pretoriano, de alta politização mas com poucos canais institucionais para lidar com as demandas políticas, o militar se profissionalizaria segundo as características da moderação ou do messianismo. Em um ambiente revolucionário, cuja influência seria impossível resistir, sua profissionalização se daria a partir da lealdade a uma causa ou liderança carismática específicas. Na perspectiva de Perlmutter, portanto, identificar o contexto político e como as forças armadas se inserem no mesmo são variáveis relevantes para se compreender os rumos da profissionalização e a orientação de seu corporativismo.

Apesar de Finer e Perlmutter mencionarem o Brasil, o primeiro referindo-se à baixa cultura política e o segundo ao ambiente pretoriano, é importante mencionar ainda os trabalhos de Alfred Stepan e de Edmundo Campos Coelho, que trabalham suas análises especificamente sobre o caso brasileiro na tentativa de compreender a dinâmica da relação civil-militar no país.

Em seu trabalho “Os Militares na Política” publicado em 1971, Alfred Stepan argumenta que no Brasil até 1964 sempre que havia algum momento de crise institucional entre os três poderes da

república, os militares inseriam-se na política através de um poder “moderador”. As forças armadas, portanto, assumiam para si o papel de responsáveis pela organização e condução nacional, ainda que somente em 1964 se tornassem governo efetivamente. Desse modo, os militares agiriam de forma a impor “sua vontade sobre um ambiente de desintegração política” (COSTA, 2014, p.8).

Por sua vez, Edmundo Campos Coelho em seu livro “Em Busca de Identidade” (2000) discute esse papel de responsabilidade das forças armadas pela organização nacional refletindo sobre a influência das ideias propostas pelo general Góes Monteiro, cujo pensamento foi fundamental para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), preocupada especialmente com a segurança interna e a manutenção da ordem social. O argumento do autor é de que uma vez que não mais desempenhariam essa função “moderadora”, as forças armadas brasileiras estariam em uma situação de dupla orfandade: uma funcional, já que não haveria necessidade de desempenhar a função clássica de defesa externa; e outra societal, já que o período da ditadura em certa medida abalou a imagem das forças armadas perante a elite política e determinados setores da sociedade.

A partir do exposto, é possível traçar algumas considerações sobre o tema da relação civil-militar. Apesar de o trabalho de Huntington ter sido relevante por se propor a questionar a forma como se estabelece a relação civil-militar, sua teoria já foi amplamente superada, ainda que a questão da profissionalização seja considerada relevante nos trabalhos de analistas posteriores. Finer e Perlmutter estabelecem cada um outras variáveis que teriam impacto na profissionalização das forças armadas, quais sejam a cultura política e o corporativismo. Estes três autores colocam a necessidade de se garantir um diálogo entre as forças armadas e as lideranças civis a fim de que seja possível estabelecer um consenso sobre a formulação e execução de uma política de segurança que atenda às necessidades do Estado e que garanta o controle civil sobre as forças armadas. No caso brasileiro, como é exposto por Stepan e Coelho, pensar a relação civil-militar é pensar com o objetivo de evitar que a “moderação” das forças armadas, principalmente em momentos de crise.

É notável ainda que todos os trabalhos mencionados foram escritos pensando em um contexto de atuação clássica das forças armadas. De modo geral, estes autores trabalham com a ideia de que as forças armadas são os principais garantidores da segurança, sendo relacionadas principalmente às questões de defesa externa. Atualmente, contudo, há uma considerável expansão na literatura sobre segurança que indica que as situações mais prováveis de uso da força atualmente não são mais a guerra clássica interestatal. Bruneau e Matei (2013) apontam que os usos mais prováveis no século XXI seriam combate ao terrorismo e ao crime organizado, assistência humanitária e operações de paz, cenários que envolvem maior proximidade das forças de segurança com a população civil.

Estas atividades encontrariam-se em uma zona nebulosa entre as atividade de inteligência, policial e militar. Assim sendo, os autores apontam para a necessidade de se expandir a reflexão sobre

o controle civil para o chamado Setor de Segurança, que envolveria as polícias e as agências de inteligência juntamente com as forças armadas. Em razão desta zona de indistinção entre o trabalho policial e militar ensejada pela mudança no cenário geral de segurança, Matei argumenta que seria necessário que as lideranças civis tratassem com maior cautela tanto a questão do controle quanto dos resultados das ações das forças de segurança. Na atualidade, então, pensar a relação civil-militar ultrapassaria o controle civil e envolveria também a questão da *eficiência* e da *eficácia* (BRUNEAU E MATEI, 2013, p.29).

Deste modo, a proposta de Bruneau e Matei para compreender a relação civil-militar no contexto contemporâneo do setor de segurança é a partir da tríade controle civil/eficiência/eficácia. O primeiro aspecto é compreendido pelos autores da mesma forma que os outros mencionados anteriormente, ou seja, o modo como os líderes civis democraticamente eleitos conseguem exercer controle sobre as forças de segurança. A eficácia diz respeito à capacidade das forças de segurança de serem bem sucedidas nas missões designadas a elas pela autoridade civil. Por fim, a eficiência relaciona-se à capacidade das forças armadas de cumprirem as suas missões com o menor custo possível.

Para os autores, esta estrutura de análise da relação civil-militar é especialmente relevante para países com democracias em consolidação. Nestes países, justamente por ainda estarem em processo de consolidação política, a preocupação maior das forças armadas seria a manutenção da ordem social e da segurança interna, o que poderia ser usado como justificativa pelas forças para intervirem na política em situações de crise. Esta lógica pode ser observada nos trabalhos de Edmundo Campos Coelho e Alfred Stepan mencionados acima e que tratam especificamente do caso brasileiro no início do século XX.

Como mencionado na introdução deste trabalho e seguindo o raciocínio estabelecido por Costa (2014, p.10), “‘segurança’ é um conceito relacional”. Isto significa dizer que é preciso que uma comunidade política tenha determinado com clareza em relação a quem ou ao quê pretende sentir-se segura. Deste modo, será possível estabelecer o fluxo de diálogo entre a liderança civil e as lideranças das forças de segurança a fim de estabelecer as prioridades de segurança e a forma como estas devem se preparar para garanti-las. A partir do estabelecimento deste diálogo é possível então estabelecer instrumentos que deem conta de verificar a eficácia e a eficiência das forças nas missões designadas pela autoridade civil.

Como se pode observar a partir do exposto até o momento, apesar de a literatura clássica sobre relação civil-militar ainda apresentar relevância quando se trata de controle civil das forças armadas em sociedade democráticas, o cenário de segurança atual não mais corresponde àquele existente no contexto na qual foram produzidas. O uso da força se dá em situações que apresentam diferentes

desafios e que se encontram, em grande parte, em uma zona cinzenta entre o trabalho policial e o militar, exigindo assim uma profissionalização diferenciada e uma expansão do controle civil para outras forças de segurança, como as polícias e as agências de inteligência.

Ao refletir sobre a tríade colocada por Bruneau e Matei (2013) e suas ideias sobre o setor de segurança, chama a atenção o caso brasileiro. Como fica claro a partir da leitura de Stepan e Coelho, a questão da relação civil-militar no Brasil historicamente esteve ligada à ideia de segurança interna e à manutenção de uma ordem social específica, o que serviu de justificativa para a intervenção militar em momentos de crise política. Além disso, de acordo com Pion-Berlin (2013), as lideranças civis na América Latina a partir do final do século XX tem pouco incentivo para se informarem profundamente sobre os assuntos concernentes à Defesa Nacional, mas que, apesar disto, tem sido bem sucedidas em manter determinado controle sobre as forças armadas.

Em resposta à Pion-Berlin, Bruneau (2005) argumenta que é mais importante que as lideranças civis estabeleçam “instituições estáveis que incorporem e perpetuem o conhecimento necessário para lidar com os possíveis papéis e missões conforme estes surjam”³⁹ (BRUNEAU, 2005, p.121). Segundo Bruneau, estas instituições seriam capazes de lidar com as questões de eficácia e eficiência das missões de modo a garantir o controle civil democrático. Como exemplos destas instituições, o autor menciona Ministérios da Defesa com pessoal majoritariamente civil, representantes do executivo e do legislativo democraticamente eleitos, comunicação interagências do governo e um sistema de inteligência bem estruturado.

Nesta mesma linha de Bruneau (2005), Pion-Berlin (2013) propõe um método para se analisar a organização da Defesa na América Latina considerando em grande medida os pontos expostos por Bruneau no trabalho mencionado anteriormente. De acordo com a análise de Pion-Berlin, que considera dados disponíveis até 2005, é notável que o Brasil apareça relativamente bem avaliado, o que indicaria que o controle civil estaria consideravelmente estabelecido. O autor conclui ainda que atualmente as forças armadas devem ser “mais estrategicamente cautelosas com a forma como exercem seu poder”⁴⁰ e que “o processo democrático teve um efeito moderador sobre as forças armadas, antes persistentemente agressivas”⁴¹ (PION-BERLIN, 2013, p.51).

Considerando o que foi exposto até o momento e as conclusões de Pion-Berlin, pretende-se propor uma reflexão sobre o caso brasileiro contemporâneo a partir da atuação recente das forças armadas brasileiras em operações de pacificação tendo como base principalmente os documentos produzidos pelo Ministério da Defesa. Tais documentos são utilizados para informar o treinamento e a

39 “[it is more important] that they establish stable institutions that embody and perpetuate the expertise needed to deal with possible roles and missions as they arise”.

40 “más estratégicamente cuidadosos com la forma en que ejercen su poder”.

41 “el proceso democrático ha tenido un efecto moderador sobre las Fuerzas Armadas, otrora persistentemente agresivas”.

orientação da profissionalização das forças armadas. Os manuais também podem ser utilizados com indicativos do resultado de segurança esperado e sobre o fluxo de informações entre as elites civis e as forças armadas. Nesse sentido, a próxima seção será dedicada a uma análise do uso da força para dentro no Brasil contemporâneo.

3. Uso interno das forças armadas no Brasil

Como já foi apontado pelos trabalhos de Stepan e Campos Coelho aqui mencionados, a atuação das forças armadas brasileiras até pelo menos 1964 se deu a partir de uma preocupação com a manutenção da ordem e com um inimigo interno. Até o fim da Ditadura em 1985, a atuação militar se deu de forma mais direta na política, como pode ser observado pelas tentativas de golpe antes de 1964. Após a redemocratização, esse tipo de atuação mais direta diminuiu, apesar de a presença de militares ainda ser sensível nos governos civis. A atuação das forças armadas em missões de manutenção da ordem, contudo, ainda se fazia presente através de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que poderiam ser convocadas em casos de necessidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (LEI COMPLEMENTAR Nº97, 1999).

Apesar de ter sido utilizado durante os anos 1990, as operações de Garantia da Lei e da Ordem passaram a chamar mais atenção a partir de 2010 com a formação da primeira Força de Pacificação do Exército Brasileiro. Esta Força tinha como objetivo realizar uma operação de Garantia da Lei e da Ordem nos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro. Apesar de ser a primeira deste tipo a ser realizada no país, Thiago Rodrigues (2016) argumenta que “[o] propósito da *pacificação* está inscrito na história e no *ethos* das Forças Armadas brasileiras, principalmente na do Exército” (RODRIGUES, 2016, p.76). Em decorrência disto, é sensível ao longo da História do Brasil a identificação de inimigos internos e ameaças à ordem que precisam ser combatidas, já que ameaçam a segurança de uma dada ordem social. Deste modo, pensar a relação civil-militar no Brasil é pensar também a questão da pacificação, pois está intimamente relacionada com a identificação de um inimigo da ordem, o que informa o treinamento e a profissionalização das forças armadas no país.

É notável esse *ethos* da pacificação, por exemplo, em figuras emblemáticas do Exército brasileiro, como é o caso de Duque de Caxias (1803-1880) e de Marechal Rondon (1865-1958). Ambas as figuras, patronos do Exército brasileiro, passaram para a História da instituição como símbolos da pacificação e da ideia da integração nacional. Duque de Caxias era conhecido como “o Pacificador” por sua atuação na pacificação de revoltas no período regencial como a Cabanagem (1935-1840), no Maranhão, e a Guerra dos Farrapos (1835-1845), no Sul do país. Já Marechal Rondon teve grande relevância no trabalho de pacificação dos povos indígenas no início do século XX ao defender que estes deveriam ser incorporados à comunidade nacional (RODRIGUES, 2016, p.77). É

notável a presença da lógica de uma ordem nacional específica a ser mantida em ambos os exemplos (VALENTE, 2016, p.75).

Em 1964, iniciou-se a Ditadura Militar (1964-1985), período durante o qual a ideia do inimigo interno estava claramente colocada como orientadora da política de segurança. Dentro da lógica da Guerra Fria e da oposição entre o socialismo e o capitalismo, a figura do comunista subversivo era considerada uma ameaça à ordem social vigente. A necessidade de se eliminar essa ameaça existencial ao Estado, personificada principalmente nos grupos guerrilheiros de esquerda, justificava as medidas excepcionais de segurança do governo, como era o caso dos Atos Institucionais.

É importante remarcar que nesse período no Brasil se consolidava uma nova doutrina, a de contrainsurgência, assim chamada por ser formulada com o objetivo de combater grupos insurgentes que se utilizavam de técnicas de guerrilha, um modo diferente do modelo tradicional de guerra interestatal. Desta forma, a profissionalização das forças armadas nesse período se deu através da adaptação do adestramento para o combate a um inimigo interno que se encontrava em meio à população. É notável essa adaptação através dos cursos e palestras que eram oferecidos aos militares brasileiros durante o período, evidentes em documentos reservados⁴² e no recém-descoberto “Manual de Campanha C 100-20 – Guerra Revolucionária”⁴³.

A contrainsurgência e a prática da pacificação chegam ao Brasil anos antes do golpe de 1964 e permanecem ao longo dos vinte e um anos do período ditatorial como principal diretriz do treinamento e da profissionalização das forças armadas brasileiras. Nota-se que estas táticas dão conta de um inimigo interno, ou seja, quem se quer combater, apesar de ser nacional, faz também parte de uma categoria da sociedade que é compreendida como ameaçadora à ordem social estabelecida.

Como indicado por Edmundo Campos Coelho (2000), o fim da Ditadura em 1985 faz com que os militares se encontrem em uma situação de dupla orfandade: a primeira funcional, pois tanto não desempenhariam o papel tradicional da guerra clássica nem o da guerra interna; e a segunda societal, já que o fim da Ditadura abalou em certa medida a imagem das forças armadas. Ainda assim, Rodrigues (2016) aponta que os militares foram capazes de negociar alguns pontos durante a constituinte que deu origem à nova Constituição Federal promulgada em 1988.

No texto da Constituição de 88 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 uso das forças armadas em

42 Há uma série de documentos disponíveis atualmente sobre os cursos oferecidos por militares como o então coronel Augusto Fragoso, que chegou a ser comandante da Escola Superior de Guerra (ESG). Alguns destes documentos estão disponíveis em <<http://www.documentosrevelados.com.br/repressao/forcas-armadas/doutrina-de-seguranca-nacional-manuais-de-formacao-da-escola-superior-de-guerra/>>. Acesso em 02 fev 2019.

43 O Manual foi recentemente encontrado em Santos e foi ligado ao vice-presidente de Geisel, o general Adalberto Pereira dos Santos. A informação está disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/manual-do-exercito-orientou-perseguição-a-comunistas-durante-a-ditadura.shtml?utm_source=facebook&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral>. Acesso em 02 fev 2019.

caso de necessidade da preservação da ordem pública. 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 de suas funções 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.

Apesar da existência da legislação mencionada, em nenhum destes documentos é possível encontrar uma clara definição do que seria “ordem pública”. Ainda assim, não se deve subestimar a construção de uma ideia de ordem nacional baseadas na crença de uma superioridade da elite nacional e seu papel pedagógica com relação aos outros setores da sociedade. Como resultado dessas crenças e sob a justificativa da necessidade de se combater a ameaça comunista, essas ideias são consolidadas na Lei de Segurança Nacional, que de tempos em tempos é renovada e cuja última edição foi feita em 1983. Como indica Costa (2013):

[...] em todas as versões da LSN se prevê como crime a perturbação da ordem ou sua incitação. Em 1935 esta preocupação consta dos 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.

É possível compreender que a principal preocupação no país com relação à segurança tem se mantido relativamente igual e está relacionada com a necessidade de se controlar transformações na ordem social, principalmente quando estas têm origem nos setores mais populares. Historicamente, estes setores tem sido marginalizados e compreendidos como ameaças e, como tal, devem ser contidos. No limite, devem ser contidos por políticas de segurança excepcionais, já que são considerados uma ameaça à coesão do próprio tecido social.

Nesse sentido, é importante apontar que a construção da figura do inimigo da ordem está ligada a essa visão das elites e da construção do inimigo a partir da lógica do “bode expiatório”. De acordo com esta lógica desenvolvida por Beck (2012), determinadas pessoas ou grupos da sociedade passam a

ser vistos como culpados por desestabilizações internas mesmo que não sejam de fato a fonte do problema. Segundo o autor, não é mais importante a causa em si, mas sim *quem* aponta o problema ou a ameaça (BECK, 1992, p.75). Esta visão sobre determinadas categorias não está relacionada ao fato de representarem de fato uma ameaça, mas sim à construção de um discurso que os considera como culpados e responsáveis pela situação.

Assim sendo, as demandas de segurança podem, em alguns casos, ser resultado de construções de discurso que não necessariamente resolveriam o problema de segurança, mas que atendem a anseios de categorias dominantes na sociedade. Esta discussão torna-se interessante atualmente no Brasil já que a pauta da segurança foi tema recorrente nos debates durante as eleições de outubro de 2018. Torna-se ainda mais interessante ao se pensar que o discurso do atual presidente, Jair Bolsonaro, tem um tom deveras punitivista e a maior parte de suas pautas tem a ver com a questão da segurança. Além disso, foi notável a eleição de governadores que se aproximaram de alguma forma do presidente durante a campanha do segundo turno, como foram os casos de João Dória em São Paulo e de Wilson Witzel no Rio de Janeiro.

A partir destas reflexões sobre o uso “para dentro” das forças armadas e da construção da figura do inimigo da ordem a ser combatido, resta ainda analisar os Manuais de Operação de Paz e de Operações de Garantia da Lei e da Ordem. A análise a ser feita na próxima seção é um ensaio de se compreender quais as demandas de segurança atualmente no Brasil e para qual caminho está seguindo a profissionalização das forças armadas. Deste modo, será possível apontar pela chave da tríade do controle civil/eficácia/eficiência uma leitura sobre o estado da relação civil-militar do Brasil contemporâneo.

4. Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de participação: uma leitura a partir da relação civil-militar

As operações de pacificação nas favelas do Rio de Janeiro durante os grandes eventos não foram os primeiros casos de GLO depois da redemocratização. Como aponta Rodrigues (2016), em 1994 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, durante operação realizada para garantir a segurança durante a ECO-92 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.

Já 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 (RODRIGUES, 2016, p.72). 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” (*Idem*).

Ainda durante o governo Lula, as forças armadas tiveram uma experiência que foi fundamental para a criação das forças de pacificação a partir de 2010: a atuação de contingentes brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). 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).

Esta experiência colocou os militares brasileiros em contato em um cenário de conflito aberto ocasionado pela violência da disputa entre as gangues e os ex-militares haitianos. Não cabe aqui uma discussão aprofundada sobre o cenário de uma operação de paz da Organização das Nações Unidas e o uso da força, já que este não é o objetivo do trabalho. Basta apontar que na operação no Haiti, eram exigidas dos brasileiros:

“[...] operações militares (patrulhas a pé e motorizadas); operações de cerco e vasculhamento; patrulhas marítimas; operações a aéreas de reconhecimento; atuação em postos de controle; atividades de assistência humanitária por ocasião de catástrofes naturais (até 2010 principalmente furacões e tempestades tropicais); atividades cívico-sociais; e projetos de engenharia de rápido impacto” (PINHEIRO *apud*. NETO, 2012, p.250).

Todas estas operações guardam considerável semelhança com as táticas de contrainsurgência mencionadas anteriormente, que foram elaboradas justamente para este tipo de cenário no qual as forças armadas devem se utilizar de violência em meio aos civis.

Após esta experiência no Haiti e considerando a preparação para os grandes eventos internacionais que ocorreriam na cidade do Rio de Janeiro, dentre eles a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016, foi criada em 2010 a primeira Força de Pacificação das forças armadas brasileiras. A Operação Arcanjo, como foi chamada esta Força atuou entre 2010 e 2012 nos Complexos de favelas do Alemão e da Penha. Por ter sido considerada em parte bem sucedida, em 2014 foi criada uma segunda Força de Pacificação conhecida como Operação São Francisco que atuou

até 2016 no Complexo de favelas da Maré. As justificativas utilizadas foram as mesmas e o *modus operandi* das tropas também guardava considerável similaridade.

Apesar do nome “pacificação”, ambas as operações foram autorizadas sob o dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem e seu objetivo era o de garantir a pacificação dos Complexos dentro de um tempo determinado para então devolver o controle da área para as forças de segurança pública. A justificativa utilizada era o argumento de que as forças de segurança da cidade não eram mais capazes de lidar com o crime organizado dentro das favelas. É importante remarcar ainda que as tropas que primeiro entraram em ação em 2010 haviam estado no Haiti e que todos os contingentes posteriores foram treinados por pessoal que também teve experiência na MINUSTAH.

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). O estigma das favelas como territórios de imoralidade e de ilegalismos não é recente e pode ser observado desde o surgimento das primeiras ocupações na cidade no final do século XIX. A partir dos anos 1980, contudo, a este estigma foi acrescentado o 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).

De acordo com Valladares (2005), a imagem construída sobre as favelas durante o início do século XX marcou profundamente a percepção do resto da cidade sobre essas regiões durante os anos. Mesmo hoje, muitas das imagens formuladas nessa época permanecem e ainda pautam as discussões sobre as favelas, como as ideias de que são territórios intimamente relacionados à vadiagem e a degeneração.

As favelas, que cresceram afastadas do controle disciplinar do Estado, desenvolveram atividades e lógicas próprias de economia e sociabilidade que se assemelham àquelas que deveriam estar presentes através do Estado. Essas atividades mesclam de forma particular atividades legais e ilegais que cumprem funções assistenciais e repressivas, por exemplo, que produzem uma “cultura e sociabilidade próprias”, ou seja, um entendimento de ordem diferente daquele compreendido pelos bairros formais da cidade (LEITE, 2012; SERRA E RODRIGUES, 2014).

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 prioridade para a sua profissionalização atualmente.

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” (*Idem*, 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 narcotraficantes, quanto contra 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. Ressalta-se, ainda, 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 instituições.

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” (*Idem*, 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.

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 mesmo manual, 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 apontam que apesar de o manual ser definido para orientação das operações para fora, a grande maioria dos termos utilizados indicam o uso em operações para dentro do território nacional.

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 do 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.

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 este o argumento mais utilizado para justificar as intervenções atuais. 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. Nesse sentido, a intervenção militar seria 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 à 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.

5. Conclusão

Pelo que se pode perceber sobre o que foi abordado com relação à questão da segurança 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. Esta percepção faz com que se reflita sobre a orientação da profissionalização das forças armadas e o modo como se estabelece a relação civil-militar no Brasil.

A proposta de Bruneau e Matei (2013) apresentada pelo artigo de se pensar a relação civil-militar a partir da tríade controle civil/eficácia/eficiência parece ser interessante para se pensar o caso

brasileiro. No que diz respeito ao controle civil, é interessante pensar se as instituições que poderiam garanti-lo, como um Ministério da Defesa majoritariamente civil, estão em vigor atualmente. O que se pode dizer desse primeiro momento do governo Bolsonaro é que a burocracia estatal tornou-se extremamente militarizada, com militares da reserva ocupando desde ministérios até cargos de secretaria ou de instituições como o Instituto de Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Além disso, não é aparente um diálogo aberto entre as lideranças civis e as elites militares sobre as suas prioridades de segurança, mesmo porque a preocupação principal do treinamento das forças, como pode ser observado pelos documentos mencionados, parece ser a manutenção de uma ordem social difusa, como historicamente tem se mostrado ser o caso no país.

No que diz respeito à eficácia e eficiência, a proposta de Bruneau e Matei indica a criação de instrumentos que permitam mensurar a capacidade das forças de executarem suas missões com o mínimo custo possível, tanto de aspectos materiais quanto de pessoal, em um espaço de tempo razoável. Pelo que se pode perceber através dos documentos apresentados, as definições sobre a atuação das forças são extremamente vagas, o que dificulta a obtenção de estatísticas sobre as operações e a possibilidade de uma prestação de contas mais adequada.

De modo geral, é notável que o controle civil das forças armadas no Brasil encontra-se em situação delicada. Há pouca clareza nos objetivos de segurança, ainda muito ligados à uma noção difusa de ordem social e projeto nacional historicamente recorrentes. Não há clareza conceitual que permita a formulação de instrumentos de segurança capazes de atender os anseios da população, que em certa medida acabam por ser vítimas das políticas de segurança atuais. Além disso, a crescente militarização da burocracia estatal dificulta atualmente o estabelecimento de um bom nível de controle civil democrático, visto que há considerável confusão entre os componentes da elite civil e da elite militar.

Referências bibliográficas

- BECK, Ulrich. *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: Sage Publications. 1992.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa no. 3.461, de 19 de dezembro de 2013. Garantia da Lei e da Ordem*, MD33-M-10. Brasília, D.F. 2013.
- _____. *Portaria Normativa no.005 - EME, de 5 de janeiro de 2015. Manual de Campanha: Operações de Pacificação*. Brasília, D.F. 2015.
- BRUNEAU, Thomas. *Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Ano 19, nº 1-2, pp.111-131. 2005.
- BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina Cristiana. *The Routledge handbook of civil-military relations*. London and New York: Routledge. 2013.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade. O Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, Frederico Carlos de Sá. *Forças Armadas e a manutenção da ordem: uma relação estéril*. In: Perspectivas. V. 44. Jul-Dez. Unesp, 2013.
- _____. *A relação civil militar e os Estudos Estratégicos*. In: Teoria e Sociedade. N. 21, Jan-Jul. Belo Horizonte, 2014.
- FINER, Samuel. *The man on horseback*. Caps. 1, 2, 3. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- LEITE, Márcia Pereira. *Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro*. In: Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo. v.6, nº2. pp.374-389. 2012.
- _____. *Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão de territórios de favela no Rio de Janeiro*. In DILEMAS: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social. Vol.7, nº4. pp.625-642. 2014.
- PERLMUTTER, Amos. *The military and politics in modern times*. New Haven and London, Yale University Press, 1977.
- RODRIGUES, Thiago. *Tráficos e campo de concentração*. Sexta-feira Periferia, nº8. pp.132-139. 2006.
- _____. *Drug Trafficking and Security in Contemporary Brazil*. World Politics of Security, v. 01, p. 235-250, 2015.
- _____. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre. *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*. Volume 2. São Paulo: Cultura Acadêmica. pp. 55-88. 2016.

PION-BERLIN, David. “La organización de la defensa y relaciones civiles-militares em América Latina”. In: *David Pion-Berlin e José Manuel Ugarte Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas em América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones. 2013.

STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Editora Artenova. 1971.

VALENTE, Júlia. *UPPs: Governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2016.