

## A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação

---

Suzeley Kalil Mathias<sup>1</sup> 

Jose Augusto Zague<sup>2</sup> 

Leandro Fernandes Sampaio Santos<sup>3</sup> 

---

Discute-se neste artigo a operacionalização das Forças Armadas com vistas a cumprir com suas missões constitucionais ao longo do governo Rousseff. As fontes de pesquisa são os discursos brasileiros na Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e a ação política adotada pelo governo federal em auxílio à segurança pública na cidade do Rio de Janeiro. Considera-se como hipótese que há diferenças entre discurso externo e ação interna, cada um buscando atingir um alvo diferente: o primeiro, as Forças Armadas, no intuito de garantir-lhes sua função primordial de defesa do país e mantê-las afastadas do centro de decisão política; o segundo, a classe média, com sua demanda crescente por maior segurança. Conclui-se que a política militar do governo Dilma redundou, ao contrário do planejado, em maior politização das Forças Armadas, com crescente militarização da segurança pública.

*Palavras-chave:* forças armadas; política militar; segurança pública; governo Dilma Rousseff

### Introdução<sup>4</sup>

O objetivo deste artigo é expor os resultados de pesquisa<sup>5</sup> acerca da política militar do governo Dilma Rousseff, utilizando como fontes principais os discursos externos pronunciados no âmbito da Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e a política adotada pelo governo federal em auxílio à segurança pública na cidade do Rio de

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca (SP), Brasil. E-mail: <suzeley.kama@gmail.com>.

<sup>2</sup> Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes – Unesp), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <jzag6@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <leandrof.sampaio@yahoo.com.br>.

<sup>4</sup> Registramos aqui nossos agradecimentos a Matheus Oliveira Pereira e aos revisores anônimos que fizeram os pareceres ao original apresentado à *Opinião Pública* por suas preciosas sugestões que, incorporadas, aproximaram muito o dito do que se queria dizer. As inevitáveis imprecisões são de nossa inteira responsabilidade.

<sup>5</sup> Para a realização da pesquisa que deu origem a este artigo, contamos com diferentes tipos de ajuda financeira, na forma de bolsas e auxílios concedidas pelo CNPq e pela Fapesp.

Janeiro, embasada legalmente em convênios assinados entre os governos federal e estadual. A hipótese que dirige o artigo é que as diferenças observadas entre o discurso externo – que defende a quase exclusividade do emprego das Forças Armadas na defesa da nação – e a ação interna – baseada no emprego extensivo das Forças Armadas em segurança pública – pretendem atingir dois públicos distintos: no primeiro caso, as Forças Armadas, garantindo a elas sua função primordial de defesa do Estado; no segundo, a sociedade civil, buscando responder às crescentes demandas por segurança, e assim desviando a atenção das Forças Armadas do núcleo do processo de decisão política.

É possível que a discrepância entre os diferentes discursos esteja na permanente desarticulação das políticas externa e de defesa – na metáfora de Saint-Pierre (2006), são duas paralelas que jamais se encontram: o discurso externo representando a busca de autonomia defendida historicamente pela diplomacia, enquanto o interno responde à operacionalização da política de defesa, com isso subordinando, na prática, o país aos interesses do *hegemon* (Mathias, 2003a).

Este artigo representa a culminância de uma pesquisa iniciada há três anos, ao longo dos quais buscou-se examinar se houve avanço na consolidação do regime democrático no que concerne às relações entre civis e militares. Nessa busca, o ponto de partida estava na proposta de Guillermo O'Donnell (1991), que defendia que o grande risco para a democracia na América Latina estava na sua manutenção como “democracia delegativa”, isto é, um regime em que a população apenas elege seus representantes, mas não se sente por eles representada, em que não há um projeto de cidadania a sustentar as instituições políticas. Defendia ainda que a superação desse dilema dependia do avanço, em termos sociais, da própria democracia, erigindo-a em equidade.

Abraçando a análise do sociólogo argentino, e considerando estritamente a função das Forças Armadas em regimes democráticos, a pergunta que se coloca é: o que leva ao descompasso existente entre discurso e ação referido em nossa hipótese? E, subsidiariamente: a permanência dessa disjuntiva representa avanço ou bloqueio à consolidação democrática?

São raros os consensos teóricos nas ciências sociais. As divergências representam não apenas visões de mundo diversas, mas também o emprego de palavras com sentidos diferentes do usual – as ciências humanas não criaram um vocabulário distinto do coloquial que lhes emprestasse um arcabouço linguístico que servisse para afastá-las do senso comum, além da polissemia da língua portuguesa. Para prevenir mal-entendidos e elucidar os marcos que organizam a análise, há necessidade de definições e conceitos em cada estudo realizado. Assim, inicia-se este artigo pela apresentação de alguns conceitos e definições, descrevendo-se ainda alguns instrumentos que auxiliam na leitura das fontes; em seguida apresenta-se resumidamente o que é a política militar (âmbito interno) do governo Rousseff para, na sequência, confrontá-la com o discurso do governo para as Forças Armadas (discurso externo) e, por fim, discute-se a hipótese indicada.

Para responder aos objetivos colocados, dividiu-se o artigo em quatro seções. Na primeira, “Palavras e significados”, é apresentado o arcabouço teórico-metodológico que guiou a leitura das fontes – discursos e práticas políticas. Na segunda, “Ordenamento geral do emprego das Forças Armadas no ambiente interno”, apresenta-se o enquadramento legal que sustenta a política militar do governo brasileiro pós-regime burocrático-autoritário (O’Donnell, 1990). Na terceira, “O discurso externo”, abordam-se a atuação do Brasil nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e o posicionamento regional do país sobre o emprego das Forças Armadas, em que são examinadas as continuidades e mudanças do discurso brasileiro sobre as atividades primárias dessas forças. A quarta seção, “As ações internas”, analisa a política militar do governo Rousseff, enfocando as ações internas das Forças Armadas com o intuito de explorar as contradições entre os discursos no âmbito externo e as práticas no âmbito interno, e discute o lugar da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah)<sup>6</sup> no discurso do governo brasileiro enquanto laboratório para treinamento e aprimoramento dos militares para operarem dentro do território brasileiro, principalmente nas favelas do Rio de Janeiro para instalação das Unidades de Política Pacificadora (UPPs) e para cumprimento das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Nessa seção ainda são exploradas as divergências entre o discurso externo e os instrumentos normativos internos, mais especificamente o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

### Palavras e significados

O primeiro e mais importante termo que se necessita compreender é “política militar”. Emprega-se a expressão estritamente no sentido de operacionalização das Forças Armadas no exercício da política de defesa. Considera-se que a política de defesa tem nas Forças Armadas seu principal, mas não único, ator. Sabe-se também que a política militar não deveria se resumir à operacionalização das Forças Armadas. O recorte estrito da expressão “política militar” empresta-lhe um caráter procedimental justificado pela análise que aqui se deseja fazer. Entende-se, portanto, política militar como o emprego das Forças Armadas para cumprir os objetivos da política de defesa. Nesse sentido, se as operações

---

<sup>6</sup> As referências à Minustah ao longo deste artigo abrangem apenas os dois mandatos de Dilma Rousseff, ou seja, de 2011 até a sua destituição em 31 de agosto de 2016. A aprovação do encerramento da Minustah por parte do Conselho de Segurança da ONU ocorreu em 13 de abril de 2017, enquanto o governo brasileiro encerrou oficialmente a sua participação em 30 de agosto de 2017. Ao longo dos 13 anos de duração da missão de paz, foram enviados cerca de 37,5 mil militares das Forças Armadas brasileiras ao Haiti. Em 10 de outubro de 2017 regressaram ao país os últimos militares que integravam o 26º Contingente Brasileiro (Contbras), o qual era composto pelo Batalhão de Infantaria de Força de Paz (Brabat), com 181 militares da Marinha, 639 do Exército (mais 120 integrantes do Exército faziam parte da Companhia de Engenharia de Força de Paz – Braengcoy –, que também compunham a Contbras) e 30 da Força Aérea. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/35867-minustah-ultimos-militares-do-26-contingente-retornam-ao-brasil>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são a principal demanda pelo emprego das Forças Armadas, então tais operações<sup>7</sup> constituem o principal núcleo da política militar do governo.

Uma rápida verificação nos jornais de grande circulação ou no sítio do Ministério da Defesa brasileiro aponta que a política militar, não apenas a atual, mas desde pelo menos dois lustros, tem como principal demanda as GLO. Reforça essa percepção o número de soldados envolvidos: na Minustah (2004-2015) um total de 32.000 soldados brasileiros estiveram presentes<sup>8</sup>; e entre as diversas GLO que ocorreram entre 2005 e 2015, considerando apenas as duas principais operações realizadas pelas Forças Armadas na cidade do Rio de Janeiro, foram empregados 1.800 soldados nos Complexos do Alemão e da Penha em 2010, efetivo que foi ampliado para 2.500 militares em 2011 (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2011<sup>9</sup>), e na operação iniciada em 2014 no Complexo da Maré foram empregados outros 2.500 soldados (*O Globo*, 26/5/2014)<sup>10</sup>. Ademais, a Minustah, como mais abaixo discutimos, é vista tanto pelo comando como pelo governo como mecanismo de treinamento para atuação nas GLO – que jamais são chamadas de ações de segurança pública.

Para a análise pretendida, além da premissa da democracia delegativa, conforme asserção de O'Donnell (1991), consideram-se como instrumentos valiosos as proposições de Hunter (1996), Pion-Berlin (2012) e Mathias (2004). A combinação dessas três perspectivas constitui o modelo aqui adotado para a análise, que indica que a resposta à pergunta colocada embute uma perspectiva muito mais de grau do que de contraste.

Segundo Hunter (1996), a busca por subordinação militar à autoridade civil, inerente às transições de regimes burocrático-autoritários para governos democráticos, que no Brasil foi um processo que comportou um alto grau de negociação – o que Share e Mainwaring (1986) chamaram de “transição pela transação” –, resultou em um frágil equilíbrio entre alto grau de autonomia militar e baixo grau de autoridade civil, cuja manutenção exige a barganha, o que se traduz em oferecer “brinquedinhos”<sup>11</sup> que distraiam os militares, ao mesmo tempo que permite certa governabilidade ao sistema.

---

<sup>7</sup> Embora as Forças Armadas denominem exercício militar de operação militar, na prática, trata-se de ações distintas. A operação militar é a ação coordenada de militares em terreno, orientada por um plano militar que objetiva dar resposta a uma situação específica, cuja finalidade é a defesa do Estado, como são as Operações Ágata, por exemplo. Exercício militar, por sua vez, é o emprego de efetivos e recursos militares com o objetivo de treinar, testar, ensaiar, preparar e avaliar táticas, estratégias e equipamentos fora de situações de combate, portanto, não configura operação real no terreno. Para analisar a política militar não consideraremos os exercícios militares, tais como Cruzex, Unitas e Red Flag. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/exercicios-militares>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/exclusivo-numero-de-militares-no-haiti-reduzira-para-menos-da-metade-em-2015/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d1bae03629efb4242bf65de60aee5cd4.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/presenca-de-militares-na-mare-custa-17-milhao-por-dia-12601748>>. Acesso em: 27 maio 2017.

<sup>11</sup> Comentando sobre o “controle civil objetivo” proposto por Huntington, diz Hunter (1996, p. 8): “(...) At the risk of over simplification, adherents of objective control recommend giving the military ‘new and fancy toys’ in order to occupy its attention and keep it satisfied”.

No mesmo diapasão de Hunter, tem-se a perspectiva de Pion-Berlin (2012). Segundo ele, a missão precípua das Forças Armadas é a defesa do território contra inimigos externos. Esta equivale, então, a uma atuação “dentro da zona de conforto” das Forças Armadas. Quando se desenham missões “fora da sua zona de conforto”, isso representa um custo que requer alguma negociação entre autoridade civil e setor castrense, mesmo em democracias consolidadas. O custo da negociação é diretamente proporcional à autonomia militar: quanto maior autonomia, maior o custo de missões não confortáveis aos olhos militares.

Já Mathias (2004, p. 25-26) oferece três diferentes formas de definir “militarização”, as quais podem revelar o quanto uma instituição pode estar conformada pelos militares. Tem-se militarização (1) pela ocupação de cargos eminentemente civis por militares, (2) pela transferência do *ethos* castrense para a administração pública ou (3) pela realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas pelos militares. Se a militarização no primeiro sentido é facilmente percebida – basta verificar os cargos e sua ocupação –, as demais, porque subjetivas, necessitam de um olhar mais apurado, pois implicam separar o que é parte do próprio desenvolvimento da administração pública daquilo que é nele impresso por influência castrense.

Conforme indicado, a combinação desses três instrumentos constitui o modelo para a consecução dos objetivos deste artigo. Ao longo dele, portanto, busca-se indicar o grau de militarização das políticas públicas (militares *vis-à-vis* civis no governo), bem como o quanto de autonomia as Forças Armadas detêm no regime político brasileiro em vigor (“brinquedinhos” ou garantias de atuação fora da zona de conforto).

As principais fontes deste artigo são discursos. Porém, não se tem aqui espaço suficiente para descrever a metodologia de leitura dessas fontes. Em poucas palavras, para proceder à análise qualitativa, combinamos hermenêutica jurídica com análise do discurso, nesse caso ancorada nas contribuições de Greimas (1986) e Pêcheux (1988). Por isso, a fonte de análise é diferente da fonte de pesquisa: esta última são os discursos propriamente ditos (normas, relatórios, atas etc.), enquanto a fonte de análise é constituída por um *corpus* discursivo<sup>12</sup>.

### **Ordenamento geral do emprego das Forças Armadas no ambiente interno**

Pode-se dizer que o processo de desmilitarização mais recente no Brasil, cujo objetivo foi, e talvez ainda seja, desmontar o regime burocrático-autoritário (O'Donnell, 1990) iniciado em 1964 e, principalmente, prover de novas instituições o novo regime democrático, teve seu momento inicial mais importante na promulgação da Constituição de 1988. Para os objetivos aqui perseguidos, dois são os temas mais importantes: a

---

<sup>12</sup> Dependendo do contexto em que é utilizado, *corpus* assume um significado diferente. Na análise aqui implementada, “*corpus* designa o conjunto de dados que servem de base para descrição e análise de um fenômeno” (Charaudeau e Maingueneau, 2004, p. 140).

definição das funções e missões militares e o regramento da segurança pública e, no seu interior, da atividade policial.

O emprego das Forças Armadas em assuntos internos, especialmente na segurança pública, foi historicamente recorrente no Brasil, sobretudo sob a retórica da pacificação, frequentemente utilizada para respaldar iniciativas dessa natureza. Segundo Thiago Rodrigues, a palavra pacificação foi cunhada para denominar as vitórias militares sobre aqueles que, de alguma forma, se colocavam contra o poder central, como nos casos da supressão das revoltas regionais ocorridas no século XIX e do controle militar sobre populações indígenas no início do século XX. Assim, para o autor, “a tarefa de pacificação é tomada pelos militares brasileiros como parte de seu *ethos* e missão” (Rodrigues, s.d., p. 6).

No que se refere à participação castrense como força de contenção social, cabe lembrar que ela foi crescentemente reivindicada pelas Forças Armadas. Essa assertiva encontra no âmbito constitucional sua coluna mestra, pois, ao longo de toda a história, a pressão das Forças Armadas foi vitoriosa em incluir nas Constituições brasileiras sua função de guardiãs da lei e da ordem, representando sempre maior autonomia castrense (Mathias e Guzzi, 2010).

No que se refere à Constituição de 1988, peça jurídica à qual se atribui o processo de desmilitarização do regime político brasileiro, a definição de Forças Armadas e suas atribuições praticamente repetiu as Cartas anteriores, mantendo sua função de garantes da lei e da ordem, como se pode ler no artigo 142:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à *garantia* dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, *da lei e da ordem* (Brasil, 1988, grifos nossos).

A imprecisão da normativa sobre quem deveria ordenar o emprego militar na garantia da lei e da ordem foi rapidamente sentida: foi cumprindo uma ordem de um juiz local que a tropa do exército foi empregada, no final de 1988, para controlar uma greve siderúrgica em Volta Redonda (RJ), o que resultou na morte de três operários. Com isso, as próprias Forças Armadas passaram a resistir a atuar em operações semelhantes. Entretanto, apenas em 30 de julho de 1991 veio à luz a Lei Complementar (LC) nº 69.

Essa LC definiu com maior precisão a quem caberia a ordem de emprego das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que reforçava a hierarquia, pois indicou o comandante em chefe das Forças Armadas, isto é, o presidente da República, como o responsável pela ordem de emprego militar para cumprir atividades explicitadas no artigo 144 da Constituição, justamente no qual se define segurança pública.

Essa lei não foi, entretanto, suficiente para evitar os problemas causados pelo emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem. Para estas, o maior problema está na responsabilização pelos “efeitos colaterais” que a atuação em segurança pública pode trazer, como, por exemplo, ser julgado na justiça comum e responsabilizado criminalmente pela morte de alguém durante a operação.

No que se refere à segurança pública, a Constituição de 1988 dedicou-lhe o artigo 144, que informa:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (Brasil, 1988).

Para os objetivos aqui perseguidos, dois parágrafos desse artigo são importantes, o 6º e o 7º. Em conformidade com os parágrafos anteriores, que definem basicamente as competências dos diferentes corpos policiais e as funções da Polícia Federal – cuja organização, estrutura e funcionamento são de responsabilidade da União –, o § 6º disciplina a Polícia Militar como “forças auxiliares e reserva do Exército”, mas ao mesmo tempo informa que tais forças “subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Se fazer das polícias militares reserva do Exército não foi propriamente uma criação dessa Carta, o foi sua dependência hierárquica, cumprindo com o introduzido no artigo 22, no seu inciso XXI, o qual agrega que “compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”. E, para o exercício dessa prerrogativa, cria a Inspeção Geral de Polícias Militares (IGPM) no âmbito do Exército.

Observa-se pela leitura do artigo que as polícias militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo e pelo combate à criminalidade, são também encarregadas da ordem interna. No primeiro aspecto, elas devem obediência ao governo do estado no qual atuam. Assim, há uma polícia militar e também uma polícia civil – esta atuando também como polícia judiciária –, que são subordinadas a cada um dos governadores dos 26 estados brasileiros, mais o Distrito Federal. Já no segundo aspecto, o de garantia da ordem interna, estão subordinadas ao Exército.

Da mesma forma que o legislador descuidou de criar situação de emergência para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, não estabeleceu como se

daria a dupla subordinação, criando confusão semelhante àquela que determinou, no âmbito das Forças Armadas, a LC nº 69/91.

Conforme Silva (2008), entre as muitas consequências da dupla subordinação, destacam-se: condicionamento da autonomia dos governadores sobre atos relativos às polícias militares, pois necessitam para tanto, conforme determina a lei, da anuência do Estado Maior do Exército; ensino inadequado e ainda mais militarizado das polícias militares, pois subordinadas às determinações da IGPM; superdimensionamento e disfuncionalidade dos setores de inteligência policial (despreparados para a criminalidade comum e preocupados com questões de ordem interna/inimigo interno); ensino do policial militar muitas vezes conflitante com o seu congênere estadual civil, possibilitando que ele confunda o cidadão, a quem deve proteger, com o “inimigo interno”, de malfadada memória; perda de identidade do policial militar.

As consequências negativas poderiam ser minimizadas por meio da regulamentação do §7º, que determina que caberia à legislação posterior disciplinar “a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”. No entanto, apesar das muitas tentativas, entre as quais se pode incluir o Decreto 5289/2004<sup>13</sup>, que criou, no bojo do chamado Programa de Cooperação Federativa, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), não se formulou uma legislação que superasse a dupla subordinação da polícia militar, linha de frente da política de segurança pública brasileira.

A atividade precípua das Forças Armadas, para a qual elas são adestradas continuamente, é a guerra. Na guerra, uma mera distração (um acidente de trabalho possível em qualquer profissão) pode resultar na morte do soldado. Assim, pode-se dizer que os militares são treinados para suportar uma atividade antinatural, pois a morte é parte do próprio processo. Nesse sentido, o soldado deve matar quase que por reflexo. Portanto, o melhor soldado, o mais profissional, é aquele que reage mais rapidamente a situações de confronto, matando para não morrer.

Já o agente de segurança pública é adestrado e armado não para matar, mas para garantir a liberdade dos cidadãos e preservar sua integridade e inclusive a do criminoso. É desse modo que o Estado mantém a legitimidade de sua ação, assegurando a vida de seus nacionais. Assim, o treinamento do policial não deve ser para matar ou morrer e sim para prender o criminoso. Nesse sentido, a vitória do policial, diferente da do soldado, jamais será apresentar o cadáver do oponente, mas sim o criminoso são e salvo.

Em razão da subordinação funcional e primeira ao Exército, tanto a formação quanto a constituição da identidade do policial militar são *militarizadas* no sentido de transferência do *ethos* do soldado para o policial, com consequências danosas tanto para

---

<sup>13</sup> A constitucionalidade da legislação que criou a FNSP, embora incorporada ao Plano Nacional de Segurança Pública, foi questionada desde a primeira hora, pois a Constituição não permite que o Executivo crie e estructure órgãos administrativos sem submetê-los ao Legislativo. No entanto, quicá entendendo que a excepcionalidade do momento de insegurança o exigia, a FNSP continua existindo e atuando. Para um razoável acompanhamento do debate acerca desse assunto, veja Ramos et al. (2014).

a corporação – comportamento inadequado e ineficácia nas políticas de segurança – quanto para a democracia – exacerbação da violência no trato com o cidadão, transformando a cidade em palco de guerra (Alves e Evanson, 2013).

Ainda que a realidade de muitos países latino-americanos aponte para o oposto dessa descrição, já que nestes as polícias não são subordinadas ao Exército, mesmo considerando a alta taxa de letalidade que marca a atuação policial no Brasil, isso não justifica tratar o criminoso como se fosse um inimigo. As atitudes dos governos de alguns estados brasileiros que promulgam leis que bonificam policiais por atos violentos são um contrassenso. Essas ações desproporcionais por parte da polícia levaram o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CD-ONU) a solicitar ao país a supressão de suas polícias militares (*Carta Capital*, 30/5/2012)<sup>14</sup>.

A operação de garantia da lei e da ordem de maior monta e mais bem-sucedida na década de 1990 foi a realizada durante a reunião Eco-92, na cidade do Rio de Janeiro. Tal reunião, a primeira multilateral após a Guerra Fria, registrou a maior presença de chefes de Estado em um território até então<sup>15</sup>. Até 2004, o Brasil não possuía uma força nacional de segurança pública, o que explicaria o emprego das Forças Armadas para eventos dessa natureza. Todavia, desconsiderando o interregno do primeiro mandato do governo Lula<sup>16</sup>, as Forças Armadas foram empregadas em operações de garantia da lei e da ordem pelo menos uma vez a cada ano<sup>17</sup>.

Ao mesmo tempo que aumentava a participação militar direta no controle da ordem pública, cresciam as resistências nos meios militares a esse emprego. Essa atitude parecia contrariar o desejo dos próprios militares, pois, conforme antes indicado, foram eles que buscaram a inclusão da responsabilidade de controle social na Constituição. Provavelmente, os militares queriam manter sua histórica função nesse quesito, buscando garantir, em um momento em que muitos apontavam inclusive para uma perda da identidade militar (por exemplo, Barros, 1978), autonomia e liberdade para agir quando entendessem necessário e sem que essas ações fossem rotuladas como ilegais.

Em resposta a tais demandas de emprego, o Exército reestruturou sua 11ª Brigada de Infantaria Leve (Campinas, SP) e criou o Centro de Instruções de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Pirassununga, SP), ambos em 2005. Já por parte do governo, buscou-

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/paises-da-onu-recomendam-a-abolicao-da-policia-militar-no-brasil/>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

<sup>15</sup> A reunião contou com delegações de 178 Estados, tendo a Cúpula da Terra registrado a presença de 118 chefes de Estado (Mathias e Guzzi, 2010, p. 52).

<sup>16</sup> Conforme Martins Filho, sob o governo de Lula, “não houve o uso das Forças Armadas para controlar movimentos sociais uma única vez em cinco anos. Agora, ele acabou convocando o Exército (...) para que realizasse uma missão muito arriscada [operação Cimento Social, Morro da Previdência (RJ)] por motivos político-eleitorais (...)” (Martins Filho, 2008).

<sup>17</sup> Entre 2008 e 2018 foram realizadas 50 GLO. Informação disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/13092018/3\\_tabelas\\_glo\\_Grafico\\_por\\_a\\_no\\_Barras\\_03\\_SET\\_18.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/13092018/3_tabelas_glo_Grafico_por_a_no_Barras_03_SET_18.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2018.

se reduzir as resistências por meio de maior regulamentação do emprego castrense em questões de segurança pública. Assim, foram publicadas as LC nº97/1999 e nº 177/2004, ambas modificando partes da LC 69/1991; o Decreto nº 3.897/2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas, e o Decreto nº 6.703/2008, que estabelece a Estratégia Nacional de Defesa. Dentre os muitos regulamentos publicados pelo Ministério da Defesa, devem-se incluir nesse mesmo processo as Portarias Normativas nº 3.461/2013<sup>18</sup> e nº 186/2014<sup>19</sup>, ambas aqui compreendidas como ponto culminante para proteger as Forças Armadas dos “efeitos colaterais” de seu uso como força de segurança pública. Em tais portarias, consta a aprovação dos documentos de garantia da lei e da ordem.

Nesses documentos (o segundo contendo correções cosméticas relativamente ao primeiro), são definidas as chamadas “forças oponentes” (F Opn) como “pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (PN 186, p. 15), enquanto “ameaça” é entendida como “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” (PN 186, p. 15)<sup>20</sup>. São ainda classificadas as Forças Oponentes como:

- 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;
- 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 (PN 3.461, p. 29).

---

<sup>18</sup> Disponível em:

<[https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

<sup>19</sup> Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33\\_m\\_10\\_glo\\_2ed\\_2014.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

<sup>20</sup> Embora não faça parte do recorte temporal deste artigo, importa lembrar que em 15 de outubro de 2018 o presidente Michel Temer assinou o Decreto-Lei nº 9.527 que instituiu a força-tarefa de inteligência para combater o crime organizado no país. Segundo o decreto, coordenará as ações o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, contando com representantes da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), dos centros de inteligência das Forças Armadas, da Polícia Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento Penitenciário do Ministério da Segurança Pública, da Receita Federal e do Conselho de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda. Tais medidas, pensamos, reforçam as portarias aqui avaliadas. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45374903/do1-2018-10-16-decreto-n-9-527-de-15-de-outubro-de-2018-45374446](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45374903/do1-2018-10-16-decreto-n-9-527-de-15-de-outubro-de-2018-45374446)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Como se pode notar por uma simples leitura desses documentos legais, o objetivo era criar um arcabouço protetivo para a atuação das Forças Armadas na segurança pública, indicando a validade da análise de Pion-Berlin (2012) de que as Forças Armadas precisam de garantias, e barganham por elas, quando atuam fora de sua “zona de conforto” – a isso voltaremos mais tarde.

Dois outros fatores devem ser agregados à leitura desses documentos para a compreensão de nossa hipótese. O primeiro é que, como a polícia militar está subordinada ao Exército, estando as diretrizes curriculares daquela afeitas a este, é quase certo que os agentes de segurança designados para atuar em conjunto com os soldados tenham recebido treinamento também com base nesses documentos e, portanto, pode-se dizer que o objetivo da atuação policial, no caso de “forças combinadas”, é menos de segurança pública do que de ordem interna, o que explica, ainda que parcialmente, a transformação de partes da cidade em zona de guerra.

Exemplo dessa assertiva da subordinação do treinamento dos policiais militares à visão castrense na atuação da ordem interna está no pré-requisito de ser policial militar para credenciar-se como candidato a professor da disciplina de direitos humanos na Academia da Polícia Militar de Minas Gerais, exigência que não se repete nas demais áreas do direito no currículo<sup>21</sup>.

O segundo fator é levar em conta que a intervenção das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não é precedida, porque não prevista pela lei, de nenhuma declaração de emergência, seja por parte do governo federal seja pelo governo estadual. A indicação da necessidade de emprego das Forças Armadas é ditada por um pedido formal do governador daquele estado que se percebe como ameaçado e sem condições de garantir a ordem pública. O que, então, garante a legalidade do processo é um “convênio” entre as duas instâncias executivas, a federal e a estadual, que se ampara no artigo 241 da Constituição federal ou na LC nº 97/1999, alterada pela LC nº 117/2004.

## O discurso externo<sup>22</sup>

Nesta seção do artigo, a pergunta a responder é: como vem atuando o Brasil nos fóruns internacionais no desenho de sua política militar? Na busca de resposta, a fonte primordial é a postura brasileira nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDAs), pois considera-se que esse é o âmbito privilegiado de definição de parâmetros estratégicos regionais. Outro seria o Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS-Unasul).

---

<sup>21</sup> A mesma exigência se repete para a disciplina de defesa civil. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudportal/uploadFCK/apm/24092018174911431.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 18.

<sup>22</sup> Na compilação dos dados e discussão bibliográfica, contamos com a colaboração de Rodolfo Queiroz Sverzut, bolsista Pibic-CNPq.

A escolha recaiu sobre as CMDAs por duas razões principais, mas não únicas. Primeiro, porque é sabido que a construção da autonomia estratégica é um processo longo e tortuoso, que depende de recursos de poder e não do simples desejo dos atores. No caso da região sul-americana, há uma subordinação estratégica (Mathias, 2003a, p. 126) aos EUA que dificulta, se não impede, a própria definição dos interesses nacionais e das ameaças a esses interesses e, conseqüentemente, dos instrumentos para enfrentar estas e defender aqueles. E, como se sabe, o CDS-Unasul exclui os EUA de sua composição.

Outro motivo para a escolha da CMDA em detrimento do CDS-Unasul foi a questão da longevidade. As CMDAs acontecem de dois em dois anos desde sua formação, por iniciativa estadunidense, em 1995, o que permite avaliar o processo de participação dos atores estatais no seu interior. Já o CDS-Unasul foi formado em dezembro de 2008, no início da metade do segundo mandato de Lula da Silva.

Como o recorte da investigação é o governo Dilma Rousseff, abrangendo desde o início de seu primeiro mandato (2011) até o golpe parlamentar que a depôs (31 de agosto de 2016), apenas duas reuniões da CMDA seriam contempladas, o que justificaria, então, a inclusão da análise dos documentos do CDS-Unasul. Porém, na área de emprego das Forças Armadas, não há indícios de mudanças do governo de Lula para o de Dilma. Ao contrário, as políticas de defesa e militar são, em geral, bastante duradouras; e, no caso da passagem entre esses dois governos, que se constituíram sobre promessas de continuidade, a permanência parece ter sido alimentada.

Pelas razões colocadas, ainda que emprestando maior atenção à X CMDA – realizada em 2012 em Punta del Este (Uruguai) – e à XI CMDA – que ocorreu em 2014, em Arequipa (Peru) –, a análise do conjunto das conferências, desde a de 1995 (Williamsburg) até a IX CMDA, que aconteceu em 2010, em Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), faz parte deste estudo.

As CMDAs nasceram no contexto de grandes mudanças nas relações entre os Estados americanos, em meados da década de 1990. Naqueles anos, vários países da América do Sul estavam organizando suas instituições em bases democráticas após largos períodos ditatoriais e de transição. Como parte desse processo, o Brasil foi um caso particular de transição entre o regime burocrático-autoritário e o governo democrático de larga duração e alto controle das Forças Armadas<sup>23</sup>.

No âmbito regional, o respeito pelo desenho das fronteiras feito no início do século XX, apesar da permanência de alguns atritos, e a obediência às regras internacionais foram essenciais para, nas palavras de Alsina Jr., “a formação de uma zona com baixa incidência de guerras na América do Sul” (2009, p. 51), o que contribui para que as relações entre

---

<sup>23</sup> Dois exemplos dão a dimensão do controle das Forças Armadas sobre o processo transicional brasileiro, ao mesmo tempo que explicam sua duração. Primeiro, considerando como marco inicial a chegada de um civil à presidência da República e a criação do Ministério da Defesa em substituição aos três ministérios singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), se passaram 14 anos (1985-1999). Segundo, apenas em maio de 2012, já no governo de Dilma Rousseff, foi instalada uma Comissão da Verdade com o objetivo de apurar as violações aos direitos humanos nos anos autoritários.

os sul-americanos sejam marcadas por alta continuidade. Ainda na região, os dois maiores rivais da América do Sul, Argentina e Brasil, estavam em processo de convergência em política externa e de defesa, como exemplificava a Declaração de Iguazu, assinada em 1985, que evoluiu para a formação do Mercosul, em 1991.

No âmbito do continente americano, com o fim da Guerra Fria representado pela queda da URSS, havia a necessidade de definir um novo inimigo e as formas de combatê-lo. Surgiam as chamadas novas ameaças, para as quais o Tratado de Assistência Recíproca (Tiar), que vinha sendo questionado desde o conflito das Malvinas (1982), já não parecia adequado. No esteio da iniciativa do Conselho de Segurança da ONU, a OEA criou, em 1995, uma comissão para discutir o conteúdo dessas novas ameaças e a redefinição da segurança, especialmente para as Américas (Saint-Pierre, 2011).

Foi com esse pano de fundo que o governo estadunidense organizou a Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, que aconteceu em junho de 1995, em Williamsburg (Virgínia). O objetivo da reunião, nas palavras do então secretário do Departamento de Defesa, William J. Perry, era estabelecer parâmetros de trabalho conjunto no campo da defesa e da segurança internacional para o continente. A grande importância atribuída à reunião por parte dos EUA é também exemplificada pela presença do vice-presidente Al Gore, além do *staff* mais qualificado do Departamento de Estado, ao longo dos três dias de duração da conferência.

Ao final, os 34 países representados, entre os quais o Brasil, definiram seis princípios, chamados Princípios de Williamsburg, que deveriam orientar as instituições de defesa da região. São eles:

- preservação da democracia como base para garantir a segurança mútua;
- reconhecimento de que as Forças Armadas e de segurança desempenham um papel fundamental no apoio às defesas dos interesses legítimos dos Estados democráticos soberanos;
- afirmação de que as Forças Armadas devem estar subordinadas às autoridades de controle democráticas, devendo atuar nos limites impostos pelas Constituições nacionais de cada Estado e pelos direitos humanos;
- necessidade de aumentar a transparência em matéria de defesa mediante o intercâmbio de informações, através da apresentação de relatórios referentes aos gastos de defesa e de maior diálogo entre civis e militares;
- compromisso de solucionar controvérsias pendentes, adotando-se medidas de fomento de confiança mútua;
- promoção de maior cooperação de defesa no apoio às participações voluntárias em operações da Organização das Nações Unidas e maior cooperação na luta contra o narcoterrorismo<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> CMDA (1996).

Os Princípios de Williamsburg foram os parâmetros que embasaram as reuniões que se repetiram a cada dois anos. A participação do Brasil, tanto nessa como nas duas reuniões posteriores, a de San Carlos de Bariloche, na Argentina (1996), e a de Cartagena das Índias, na Colômbia (1998), foi marcada pela discricção.

O baixo perfil da delegação brasileira pode ser atribuído em larga medida ao fato de a representação do país não ser unificada, posto que apenas em 1999 é criado o Ministério da Defesa, cabendo aos ministérios singulares – Marinha, Exército e Aeronáutica – falar em nome do país. Essa explicação fica ainda mais fortalecida quando se leva em conta que a IV CMDA teve lugar justamente no Brasil, na cidade de Manaus (Mathias, 2003b).

Para os propósitos deste artigo, cabe destacar a V CMDA, realizada em Santiago do Chile em 2002. A despeito de reproduzirem quase textualmente os pontos mais importantes da Declaração de Manaus, na Declaração de Santiago as pressões estadunidenses alcançaram êxito, e defesa e segurança passaram a ser temas indiferenciados. Sustenta-se, nesse documento, que é necessário “fortalecer a coordenação interinstitucional e intergovernamental dos regimes de segurança e defesa na região que permita a proteção da população”, e para isso propõe a realização de “exercícios combinados entre Forças Armadas e [forças] de Segurança Pública”<sup>25</sup>. Ora, isso significa a perda de anos de discussões sobre a relação entre democracia e Forças Armadas, bem como um retorno ao perigo de deixar em mãos militares o que é essencialmente um problema civil, de tornar missão castrense o que é função policial.

É bastante provável que os EUA, que vinham tentando tal indiferenciação desde a I CMDA, tenham encontrado menor resistência em Santiago justamente porque foi o primeiro encontro de Defesa depois dos ataques de 11 de setembro. O tema do terrorismo, aliás, esteve bastante presente na Conferência, e só não se transformou em ameaça consensual pelas posições assumidas pelo próprio anfitrião.

Merece ser lembrado que um ano após a V CMDA, em 2003, conforme determinado pela Cúpula das Américas de 1998, realizou-se a Reunião Especial dos Estados Americanos sobre Defesa e Segurança. Apesar das grandes expectativas, pouco consenso foi alcançado, e a Declaração sobre Segurança das Américas, assinada nessa reunião, representou pequenas mudanças em relação aos acordos feitos pelas CMDAs.

No referente à participação das Forças Armadas em segurança interna, embora o documento final da Reunião Especial não rechace totalmente tal função militar, há que se destacar a posição dos chanceleres da Argentina, do Brasil e do México, absolutamente

---

<sup>25</sup> No original: “Our will to strengthen inter-institutional and inter-governmental coordination and the region's security and defense regimes, which permit the protection of population and the preservation of stability and peace (...). To continue increasing the coverage and effectiveness of mutual confidence and security-building measures among states, especially the undertaking of combined exercises between armed forces and security forces, education and training exchanges, as well as other measures that can strengthen the bonds of friendship in the American Continent” (CMDA, 2002).

contrários à ideia, cujo efeito foi transferir para cada um dos países a decisão de empregar ou não suas Forças Armadas na segurança interna:

Reafirmamos que, no âmbito da paz, da cooperação e da estabilidade alcançadas no Hemisfério, *cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as Forças Armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania*, bem como aderir aos instrumentos jurídicos correspondentes no âmbito da Carta das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2003, p. 3, grifos nossos)<sup>26</sup>.

Condizente com a posição assumida no âmbito do Continente, o governo Lula, que assumira a presidência da República em 1º de janeiro de 2003, adotou uma política militar que buscava maior participação internacional – daí assumir o comando da Minustah – em detrimento de missões internas para as Forças Armadas, as constitucionalmente previstas operações de garantia da lei e da ordem, como recursos de última instância.

Em razão dessa postura, diferentemente de seu antecessor, na VI CMDA realizada em Quito, em 2004, o então ministro da Defesa, José Alencar – que assumira o posto com a saída do desgastado José Viegas, diplomata de carreira e primeiro ministro da Defesa de Lula –, sustentava que o “Brasil não vai colocar tropas em missões internas defendidas pelos EUA” (*O Estado de S. Paulo* – Nacional, 18/11/2004).

O grande préstimo da reunião foi, entretanto, a transigência quanto à indiferenciação das ameaças internas e externas que se havia estabelecido em Santiago. Apesar disso, permaneceu a indistinção relativamente aos instrumentos para atender à segurança internacional e interna (Torres, 2011; Mathias, 2003b).

A VII CMDA teve lugar em Manágua, Nicarágua, em 2006. Foi a primeira reunião do gênero a acontecer na América Central. Quiçá por isso o teor geral da reunião girou em torno da injustiça social – a América Latina, lembrou o então secretário da OEA, José Insulza, é a região mais desigual do planeta –, quando foi elevada à categoria de questão principal de segurança hemisférica.

Os avanços resultantes dessa reunião foram mínimos, cabendo destacar o documento “Consenso das Conferências de Ministros da Defesa das Américas”, objetivando não repetir o que fora acordado consensualmente nas reuniões passadas, que representaria uma visão compartilhada do tema. No documento, repetem-se os seis Princípios de Williamsburg, acrescentando-se que, passada uma década, os Estados americanos concordavam o seguinte:

- reconhecimento do conceito de segurança multidimensional;

---

<sup>26</sup> Traduzido de: “We reaffirm that, in the context of peace, cooperation, and stability established in the Hemisphere, each American state is free to define its own defense instruments, including the mission, personnel, armed forces, and public security forces needed to guarantee its sovereignty, and to accede to the corresponding legal instruments, in the context of the Charter of the United Nations and the Charter of the Organization of American States” (OEA, 2003).

- segurança e defesa são responsabilidade civil e militar e, portanto, necessário se faz formar civis na área;
- as realidades regionais serão inseridas nas discussões;
- necessidade da inclusão de Direitos Humanos e Internacional na formação das Forças Armadas e de segurança;
- compromisso de cooperação e apoio em caso de desastres naturais;
- promoção da igualdade social, étnica e de gênero nas Forças Armadas nacionais;
- proteção e preservação do patrimônio cultural e natural, reconhecidos como ativos estratégicos dos países;
- cooperação em ciência, tecnologia, formação e indústria de defesa<sup>27</sup>.

A participação do Brasil nessa reunião foi bastante discreta relativamente aos seus parceiros mais próximos, como Chile e Argentina. A explicação está no momento crítico por que passava o governo Lula naquele período, que incluía pronunciamentos militares relativos a corrupção – vários ministros haviam sido acusados de troca de favores por votos, no que ficou conhecido como “Mensalão” –, acidentes e apagões aéreos. A volatilidade do ministério da Defesa se mostrava alta: o terceiro ministro, Waldir Pires, havia assumido a pasta meses antes (Martins Filho, 2010, p. 289).

A literatura empresta pouca ênfase ao encontro de Banff (Canadá). A VIII CMDA nada acrescentou ao que já se acordara nas edições anteriores. Ela ocorreu em 2008, justamente quando no Brasil se discutia a apresentação da Estratégia Nacional de Defesa, resultante da colaboração entre o Ministério da Defesa, cujo titular, o quarto ministro do governo Lula, era Nelson Jobim, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, encabeçada por Mangabeira Unger.

Ressaltando a posição do país contrária à flexibilização do papel das Forças Armadas, o representante brasileiro na sessão plenária da IX CMDA, realizada na Bolívia em 2010, ministro Nelson Jobim, apresentou uma distinção entre os conceitos de defesa e segurança e apontou uma contradição naquilo que deveria ser o objeto primordial da conferência. Jobim afirmou que, “a não ser de modo subsidiário, a CMDA não trata de defesa, mas de segurança em sentido lato” (Brasil, 2010).

Jobim reconheceu, todavia, que na CMDA havia, especialmente por parte dos EUA, a busca por uma divisão informal de trabalho na qual os EUA cuidariam da segurança hemisférica (ou a segurança de cada país do continente), enquanto às Forças Armadas (exceto as dos próprios EUA e do Canadá) caberia cuidar das novas ameaças, priorizando o tráfico de drogas. Rechaçando essa ideia, o ministro brasileiro propôs dividir a CMDA em

---

<sup>27</sup> O documento contendo os pontos consensuais foram, em realidade, discutidos na reunião preparatória, sem a presença dos ministros da Defesa, que precedeu a VII CMDA e que aconteceu em Manágua em 27-28 de junho de 2006. O documento está disponível em: <[www.oas.org/csh/spanish/documentos/CHS%20Doc%205.pdf](http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/CHS%20Doc%205.pdf)>. Acesso em: 4 nov. 2015.

duas conferências: uma, de ministros da Defesa, com foco nos temas da defesa; e outra conferência, constituída apenas pelos ministros da área de segurança dos países do hemisfério (Brasil, 2010).

A posição do ministro contrasta com suas afirmações de 20 meses antes, quando se reuniu com o embaixador dos EUA no Brasil, Clifford M. Sobel (U.S., 2009). Segundo relata o diplomata em encontro ocorrido entre ambos em 28 de março de 2009, Jobim, reproduzindo o que fora acordado entre os presidentes Lula e Obama em 14 de março, envidaria esforços para que o CDS-Unasul assumisse a tarefa de emprego das Forças Armadas na luta contra o narcotráfico. Ademais, informou que “está empenhado em envolver os militares no combate à criminalidade” e que deveria ir ao México conversar com o presidente Calderón “sobre cooperação em questões de combate às drogas e segurança pública<sup>28</sup>”.

A ascensão de Dilma Rousseff à presidência da República, empossada em 1º de janeiro de 2011, pouco mais de um mês depois da IX CMDA, significou que, pela primeira vez, uma mulher assumia o mais alto posto da República, e uma mulher que fora presa e torturada pelo regime burocrático-autoritário que encerrara seu ciclo 21 anos antes, considerando as eleições diretas para presidente como ponto de partida do governo civil. Entretanto, as expectativas quanto ao seu governo eram de continuidade e não de inovação ante o governo que findava, de Lula da Silva – além de pertencerem ao mesmo partido, o PT, foi sob estrito apadrinhamento do presidente que a candidatura e eleição de Rousseff aconteceu –, esperando-se dela um *regime manager* e não um *regime builder*, na expressão de Skowronek (apud Büllow e Lassance, 2012, p. 50).

No âmbito da participação brasileira nas CMDAs, todavia, nas duas reuniões sob o governo Dilma é possível notar certa inflexão, apontando menor continuidade com o discurso que vinha sendo adotado e maior semelhança com a fala de Jobim na reunião com o embaixador Sobel.

Na X CMDA, realizada em Punta del Este (Uruguai) em 2012, o Brasil foi representado pelo seu ministro da Defesa, embaixador Celso Amorim, diplomata de carreira e ministro das Relações Exteriores ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. Amorim substituiu Nelson Jobim na pasta da Defesa, em agosto de 2011. Do seu discurso, cabe destacar:

---

<sup>28</sup> Essa conversa foi descrita no documento da seguinte forma: “Jobim told the Ambassador that he is committed to getting the military involved in fighting crime on Brazil's borders, where the military has legal authority to act on criminal matters within a 150-kilometer strip. The Federal Police (DPF) is not up to the task alone, he said. Jobim mentioned his particular concern with regard to the presence of Colombian and Mexican drug cartels. He noted that he has a good relationship with his Bolivian counterpart already, adding that Lula has asked him to go to Mexico, at Calderon's request, to talk about cooperation on counterdrug/public security issues”. O documento em questão faz parte da coleção “Cablegate”. (U.S. Department of State, 2009). Ressalte-se que o documento vazado diz respeito a uma conversa privada, não a um pronunciamento público como aqueles que acontecem nas CMDAs ou nos âmbitos das conferências da OEA ou Unasul.

No tocante ao Terceiro Eixo Temático, relativo às questões de segurança e de defesa, há anos esta conferência debate, sem êxito, se o narcotráfico é – ou não é – ameaça; se requer – ou não – o emprego forte das Forças Armadas. O Brasil não pode associar-se a propostas de fazer com que a destinação primária das Forças Armadas seja voltada para o combate ao narcotráfico. Não concordamos com isso, embora respeitemos as circunstâncias daqueles países, ou grupos de países, que realizam escolhas distintas. De nossa parte, continuamos a ter sérias dúvidas sobre a pertinência dessa atribuição de funções não típicas do estamento militar (Brasil, 2012a).

Ao afirmar que as Forças Armadas não podem ter como destinação primária o combate ao narcotráfico, o ministro brasileiro parece admitir que, em certas situações, pode ser justificável o emprego de efetivos militares em ações que são de atribuição das forças de segurança. Verifica-se, pois, no discurso de Amorim o que parece representar uma inflexão da posição brasileira com relação ao discurso de 2010, no mesmo fórum, do ministro Jobim.

De outro lado, ao admitir que o Brasil respeita países ou grupos de países que realizam escolhas distintas, quais sejam, o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, ou ao que Jobim chamou de “novas ameaças”, Amorim revelou consonância com as iniciativas do governo Rousseff, que ensaiou, no início do seu mandato, uma aproximação com os EUA em temas como direitos humanos e cooperação em defesa.

Essa aproximação no início do governo Rousseff não impediu o país de fortalecer outro fórum para afirmar a sua posição histórica nas CMDAs e, nesse sentido, articular para reduzir a influência do país norte-americano na formulação das políticas de defesa e segurança na América do Sul, priorizando a Unasul como espaço de discussão desses temas. Em 2012, durante encontro de Celso Amorim com seu homólogo argentino Arturo Puricelli, o ministro da Defesa brasileiro afirmou que: “[a] prioridade deve ser a Unasul (...) e não a Conferência dos Ministros de Defesa das Américas (CMDAs)” (Brasil, 2012b).

Com o objetivo de responder à necessidade de construção de um diálogo sul-americano e demarcar as diferenças entre os conceitos de defesa e segurança, a Unasul criou conselhos distintos. O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em dezembro de 2008 como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa (Unasul, 2008). Em 2012, criou-se o Conselho de Segurança Cidadã (DOT)<sup>29</sup>, buscando posições de consenso em temas da agenda internacional relacionada à segurança (Unasul, 2012).

A atuação brasileira na XI CMDA, que aconteceu em Arequipa (Peru), em 2014, foi muito mais discreta que até então. O período de sua realização explica a ausência do ministro da Defesa brasileiro no evento – era o momento das eleições nacionais –, tendo

---

<sup>29</sup> Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (DOT).

sido o país representado pelo general José Carlos De Nardi, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Estiveram presentes na reunião 34 delegações e 21 ministros da Defesa, entre os quais o secretário de defesa estadunidense Chuck Hegel.

No esteio das declarações anteriores, o documento final do encontro reafirmou os compromissos das conferências anteriores, acrescentando o veemente compromisso de continuar o processo de consolidação das Américas como zona de paz. Nesse sentido, os países comprometeram-se a resolver suas diferenças por meio do diálogo, formar forças de paz binacionais e multilaterais aptas a participar de operações de manutenção da paz das Nações Unidas e reconheceram os avanços conquistados no hemisfério em relação à desminagem<sup>30</sup>.

Da mesma forma que nas reuniões anteriores, fez parte das discussões o fortalecimento da luta contra o narcotráfico e o crime organizado transnacional, outra vez sendo lembrada a capacitação das Forças Armadas nacionais nesse combate. Novamente, países como Argentina e Chile consideram que a CMDA não constituía o fórum adequado para tal discussão (Resdal, 2014, p. 6). Não foi possível verificar qual o posicionamento do Brasil a respeito dessa matéria, se seguiu os ditames assumidos nas edições anteriores ou posicionou-se de forma distinta.

Importa considerar que o Brasil participou de todas as CMDAs e nelas, coerente com os princípios defendidos desde Williamsburg, a delegação do país defendeu que o papel básico das Forças Armadas deve ser o da defesa da soberania nacional, de acordo com os marcos legais fixados nos respectivos diplomas constitucionais. Pode-se dizer, portanto, que a posição brasileira sempre foi de divisão clara entre o âmbito interno e o externo no desenho das políticas de segurança, ao menos no plano do discurso.

### **As ações internas<sup>31</sup>**

Durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foram realizadas 27 operações no âmbito das UPPs na cidade do Rio de Janeiro e outras 11 nas áreas de fronteiras. Essas últimas respondem ao Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), concebido em tal governo e dividido em três núcleos principais: a) as operações eventuais e de curta duração (Ágata)<sup>32</sup>; b) o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)<sup>33</sup>; e c) o

<sup>30</sup> Disponível em: <[http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not\\_id=5974&tipo=1](http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=5974&tipo=1)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

<sup>31</sup> Parte fortemente inspirada em Mathias, Campos e Santos (2016).

<sup>32</sup> A Operação Ágata busca intensificar a presença do Estado brasileiro junto à faixa de fronteira, contribuindo para o combate e a redução de ilícitos como contrabando, tráfico de drogas, de pessoas, de armas e munições, exploração sexual, evasão de divisas, crimes ambientais, roubo de veículos, garimpo ilegal, entre outros.

<sup>33</sup> O Sisfron é um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento que visa dotar a força terrestre de meios habilitadores para salvaguardar o território brasileiro, com o monitoramento do território do contrabando, do narcotráfico e de crimes ambientais.

Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sisgaaz)<sup>34</sup>.

Deixando para outra oportunidade a análise das operações de fronteira, entende-se como necessário para compreender o emprego das Forças Armadas em ações de segurança pública, sobretudo no contexto das UPPs, uma avaliação da Minustah, que foi comandada militarmente pelo Brasil desde sua implantação, em 2004, até seu término, em 2017. A pergunta aqui é: qual a inserção dessa missão na política militar do governo Rousseff?

A Minustah foi desencadeada em cumprimento à Resolução do Conselho de Segurança da ONU nº 1.542<sup>35</sup>, e o Brasil, instado a assumir o comando militar da missão, aceitou a tarefa, estando à frente dela e contribuindo com o maior número de membros desde sua instalação. O país assumiu tal papel objetivando maior protagonismo nas questões internacionais, reafirmando sua capacidade negociadora, com vistas a sinalizar para os setores internacionais que o Brasil constitui uma liderança confiável na região americana. Apontar tal confiança foi uma das prioridades em política externa do governo Lula da Silva (2003-2011).

A atitude de mostrar altivez no cenário internacional continuou a ser objetivo do governo Rousseff. No entanto, a conjuntura ao longo de seus mandatos foi bastante diferente. Para os interesses aqui abordados, importa frisar que a missão no Haiti vinha sendo contestada desde antes dos trágicos eventos de janeiro de 2010, quando um devastador terremoto atingiu o país. Naquele momento, a ONU já se preparava para o desengajamento gradual da Minustah. Porém, com a destruição provocada – houve uma desorganização das próprias tropas que compunham a missão, a entrada também desordenada de diferentes organizações da sociedade civil (ONGs) e, para coroar a tragédia, o país foi contaminado pela cólera (*O Globo*, 4/4/2014)<sup>36</sup> –, o término da missão foi mais uma vez adiado – conforme o documento que lhe deu origem, a Minustah deveria durar seis meses, o que se transformou, pelas constantes renovações de seu mandato, em mais de dez anos.

Considerando exclusivamente os efetivos militares dos 21 países que participaram da missão com envio de tropas, dados oficiais da Minustah (ONU, 2015) informam que, em 2004, estes somavam 6.700 soldados, chegando a 8.940 em 2010, caindo para 4.618 no

---

<sup>34</sup> Com os mesmos objetivos do Sisfron, mas considerando os rios, lagos e a faixa de fronteira atlântica, criou-se, no caso da Marinha, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sisgaaz). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 20 mar. 2018; <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro>>; <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

<sup>35</sup> Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/terremoto-colera-avancos-limitados-marcam-decada-da-minustah-no-haiti-12370432#ixzz3XtDKXINq>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

final de 2013<sup>37</sup>. O volume de soldados ainda grande foi decorrência do impacto do terremoto e da intenção da ONU de desmobilização gradual<sup>38</sup>.

Em dezembro de 2016, após a presidenta Dilma sofrer o golpe parlamentar, o governo Temer enviou cerca de mil militares para o Haiti<sup>39</sup>. Com a aprovação do fim da Minustah pelo Conselho de Segurança da ONU<sup>40</sup>, foi enviado, em 2 de junho de 2017<sup>41</sup>, para Porto Príncipe, o último contingente brasileiro, composto por 970 soldados, cujo retorno estava planejado para 15 de outubro do mesmo ano, data prevista para o término da missão<sup>42</sup>.

É bom recordar que, no momento da aprovação da presença brasileira na Minustah pelo Congresso Nacional, houve muita resistência, basicamente por dois motivos: o principal motivo dizia respeito à própria natureza da Minustah. Essa missão foi aprovada com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, mas a legislação brasileira proíbe o uso da força que não seja em legítima defesa, havendo juristas que entendem que qualquer ação ofensiva por parte das tropas brasileiras é ilegal. Em razão disso, muitos passaram a conclamar por um capítulo “VI e meio” para legitimar as ações da ONU (Bigatão, 2009). Por outro lado, muitos parlamentares entendiam que o Brasil precisava resolver seus problemas internos, e nesse sentido a participação militar era uma exigência constante, como auxiliares no desenvolvimento e mesmo nos projetos sociais considerados prioritários pelo governo Lula. Evidentemente, enfatizavam-se as atividades subsidiárias das Forças Armadas, jamais focando na sua missão de defesa enquanto tal.

Para vencer as resistências, o próprio governo afirmava que o objetivo principal de mandar soldados para o Haiti, bem como assumir o comando das forças de paz, não era a afirmação da maturidade do Brasil como força relevante no cenário internacional. A missão exigia dos soldados capacidade para atuar em áreas urbanas, densamente povoadas e de grande insegurança pela atuação de gangues e criminosos citadinos. Também solicitava grande atenção humanitária aos cidadãos, que sofriam com problemas de falta de estrutura de saneamento básico e saúde pública – o que explicava o número de soldados especializados na área de saúde chamados a participar da missão.

<sup>37</sup> Para efeito de comparação, o efetivo militar brasileiro, que em 2004 era de 1.212 soldados, alcançou 2.187 em 2010, 1.434 em 2013 e 1.362 ao final de 2014. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://www.uik.org.tr/tubakov/dataset/belgeler/Fact-Sheets/MINUSTAH.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2015. Para efeitos comparativos, a ONU indica os seguintes efetivos policiais: 2004: 1.622; 2010: 4.391; 2013: 2.601 policiais.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/11/militares-do-nordeste-comecam-a-embarcar-para-o-haiti>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

<sup>40</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-aprova-fim-da-missao-da-onu-no-haiti/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/31511-26-contingente-brasileiro-realizara-a-fase-final-da-minustah>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

<sup>42</sup> A presença de soldados brasileiros encerrou-se em 31/8/2017, antes, portanto, da data prevista. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-encerra-participacao-na-missao-de-paz-da-onu-no-haiti.ghtml>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Passou-se, assim, a utilizar um discurso de que o Haiti poderia funcionar como um laboratório para o treinamento dos militares para atuar no interior do território brasileiro, colocando suas tarefas subsidiárias, inclusive aquela de garantia da lei e da ordem, à frente de seu treinamento para a defesa nacional. É à crença nessa justificativa que se imputa aqui, ainda que parcialmente, a vitória sobre as resistências (e reticências) internas às Forças Armadas relativamente à sua participação nas políticas governamentais de segurança pública.

Um estudo de Rodrigues (2016) compara as regras de engajamento das forças militares descritas no documento UNHQ-ROE (United Nations, 2008), determinadas para a missão no Haiti, com aquelas que vigoram nas operações de pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial 15/2010, do Ministério da Defesa)<sup>43</sup>, e conclui que ambas seguem o mesmo projeto de imposição da ordem em um ambiente hostil. Na mesma direção, a própria Minustah, baseada no capítulo VII, tem como objetivo a restauração da ordem e a manutenção da segurança pública para garantir o desenvolvimento estável e seguro do país. A comparação dos documentos mostra ainda que há proximidade até no uso dos termos para indicar as regras a serem seguidas em ambas as situações, no Haiti e no Rio de Janeiro.

Já em trabalho anterior, Rodrigues e Brancoli (2012) concluíram que, dada a proximidade cultural entre Brasil e Haiti, a presença do primeiro no comando da missão de paz teria provocado consequências inesperadas e "o mais controverso, tanto política quanto socialmente, é o uso potencial da experiência militar adquirida nas favelas haitianas para missões internas em contextos similares no Brasil"<sup>44</sup>. Um exemplo concreto disso foi a declaração, em 2011, do chefe do Comando Militar do Leste, general Adriano Pereira Júnior, em relação às modificações no contingente militar que seria enviado ao Haiti por conta da prorrogação, na época, da permanência das tropas nos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro.

Segundo o general, a necessidade interna sobrepunha-se aos compromissos do Brasil no Haiti e, portanto, exigia-se a volta do contingente do Haiti, que já estaria treinado para atuar nas ações de pacificação no Rio de Janeiro (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2011a). Tal orientação se torna ainda mais clara na fala do general Roberto Escoto, comandante das operações da Força de Pacificação do Complexo da Maré, que comparou a ocupação daquela comunidade com a coordenação da Minustah no Haiti, declarando que a ação no Rio de Janeiro era mais complicada e envolvia maiores riscos do que a missão no Haiti, atribuindo o maior perigo ao fato de as facções da Maré serem mais bem equipadas e mais numerosas do que as gangues no Haiti. Além disso, ao

<sup>43</sup> Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3587-04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences/>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

ser questionado pela imprensa se o Exército deveria atuar na segurança pública, o general afirmou que as Forças Armadas estão preparadas para atividades desse tipo (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2014)<sup>45</sup>.

O discurso oficial, portanto, seja do governo nos seus diferentes âmbitos (Executivo, Judiciário ou Legislativo) e níveis (federal ou estadual), seja dos meios castrenses, revela, pois, uma associação direta entre a política governamental que embasou as UPPs, na qual as Forças Armadas são empregadas internamente, e a que sustentou a Minustah, na qual o braço armado do Estado atua externamente, como instrumento de política externa, para a projeção do Brasil no mundo. É quase transparente a associação que se faz entre um e outro projeto de emprego das Forças Armadas, de desenho de uma política militar na qual a atividade da política externa (Minustah) se transforma em mero meio (instrumento de adestramento) para uma atividade subsidiária e interna (a Força de Pacificação).

Importa ressaltar, ressoando o estudo de Rodrigues (2016), que o processo de pacificação no Rio de Janeiro gera uma "sobreposição de funções, de táticas, de objetivos e de equipamentos" entre forças policiais e militares que tem "alcance internacional" e que leva a um processo de "militarização policial", no sentido já exposto acima de transferência de *ethos* castrense para o setor policial, e vice-versa, isto é, "policialização militar", que implica disfuncionalidade para ambas as instituições, ao mesmo tempo que gera uma "redefinição das relações entre sociedade civil, Estado e capital na metrópole" (Rodrigues, 2016, p. 76), trazendo novos desafios para as políticas governamentais, internas e externas.

Escolheu-se como exemplo de operação de Garantia da Lei e da Ordem, aqui entendida como política militar prioritária do governo Rousseff<sup>46</sup>, a utilização das Forças Armadas na segurança pública da cidade do Rio de Janeiro consubstanciada nas Unidades de Polícia Pacificadora, por sua duração e publicidade. Iniciadas em 2007 (governo Lula), sucederam-se e culminaram na intervenção federal (Decreto 9288/18)<sup>47</sup> sob comando militar decretada em fevereiro de 2018<sup>48</sup>.

Por questão de espaço, não vamos descrever aqui o que é o projeto das Unidades de Política Pacificadora (UPPs). Todavia, é preciso ter em mente que tal política é resultado de dois fatores conjugados, ambos determinados pela atuação do Estado. Primeiro, a adoção das UPPs representa a falência do próprio Estado em assegurar direitos aos

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-12-2014.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>46</sup> Como indicado, de 1992 até 2015 ocorreram 118 operações GLO, desse montante, 27 na cidade do Rio de Janeiro, que aconteceram no transcurso do governo Rousseff. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/13092018/3\\_tabelas\\_glo\\_Grafico\\_por\\_a\\_no\\_Barras\\_03\\_SET\\_18.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/13092018/3_tabelas_glo_Grafico_por_a_no_Barras_03_SET_18.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2018.

<sup>47</sup> Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/545787556/decreto-9288-18>>. Acesso em: 25 maio 2018.

<sup>48</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2018

cidadãos, o que, no âmbito estadual, revela um equívoco dos responsáveis em buscar respostas conjunturais para problemas estruturais, sempre adotando medidas emergenciais que agravam ainda mais os problemas na área de segurança pública. Exemplos desses equívocos são a manutenção da divisão entre polícia investigativa e polícia ostensiva; os baixos salários; as condições inadequadas das delegacias; a pouca especialização dos policiais etc. Essas ações que ocorrem por omissão e muitas vezes por medidas “modernizadoras” provocam o aumento da corrupção e da violência dos agentes do Estado, que retroalimenta a ineficiência de todo o sistema.

O segundo fator diz respeito à forma “fácil” com que se buscou contornar a crise econômica que, hoje se sabe, é muito mais profunda do que se avistava no primeiro lustro do século XXI. A medida paliativa tomada foi trazer para o Brasil, em especial para a cidade do Rio de Janeiro, grandes eventos esportivos e culturais e, com isso, gerar financiamento momentâneo para os serviços públicos. Ao adotar a estratégia de utilizar grandes eventos como uma forma de reverter a crise, o governo precisou criar as condições para que o projeto se transformasse em realidade. Em outras palavras, “vender a cidade” implica tornar a cidade vendável (Barreira, 2013, p. 141).

Parece claro que ambos os fatores apresentados têm como origem fundamental, ainda que não única, a desigualdade social, que é endêmica na sociedade brasileira, somada a uma visão distorcida e imediatista das elites, que desejam manter as classes menos favorecidas não apenas sem dinheiro, mas também sem acesso a direitos. Trata-se de uma construção social na qual a democracia é compreendida exclusivamente como política, “(...) uma democracia feita para minorias com poder de consumo e o controle de uma população cuja perspectiva de absorção pelo sistema produtivo é cada vez menor” (Barreira e Botelho, 2013, p. 127).

O novo ciclo de participação combinada entre polícia e militares que veio a constituir o projeto UPPs teve início em dezembro de 2007, quando o Exército se instalou no morro da Providência para garantir a segurança do projeto Cimento Social, patrocinado pelo Ministério das Cidades, que promovera acordo com o Ministério da Defesa intermediado pelo senador Marcelo Crivella, eleito em 2016 prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Essa operação pode ser considerada a antessala do pacto que até hoje sustenta o convênio que assegura a participação militar na política de segurança pública carioca.

Tal operação, como sintetizam Alves e Evanson (2013, p. IX), quebrou o sempre precário equilíbrio entre a população pobre que vive nas favelas e a “sociedade branca da planície”. Ao entrar em um território em que estivera sempre ausente, o Estado, cuja omissão levou à escalada do tráfico de drogas e à sua presença nesses morros, foi obrigado a “desencadear uma ‘guerra contra o tráfico’, o que vai atingir pesadamente as próprias populações que pretende proteger”. E o Exército, mais do que qualquer outra força armada, em conjunto com as polícias, é o instrumento (algoz) da presença do Estado.

Como desdobramento da ocupação pelo Exército do Providência, o governo do estado do Rio de Janeiro desenvolveu o projeto UPP. Inspirada em modelo colombiano, a

primeira UPP foi instalada em dezembro de 2007, na favela do morro Santa Marta, localizada no bairro de Botafogo, cidade do Rio de Janeiro. Ressalve-se que, quando da introdução desse projeto no Brasil, o modelo original, introduzido em Medellín, já se mostrava fracassado.

Implantado em 2007, o programa das UPPs somente foi regulamentado em 2015 (Decreto Estadual 45.186, DOE-RJ, 17/03/15)<sup>49</sup>, quando já existiam 38 unidades. Cada instalação de UPP é precedida por operações que contam com grande número de soldados e utilização de equipamento de defesa, com presença tanto do Exército, força que historicamente sustentou operações policiais, quanto da Marinha e da Aeronáutica, além de forças policiais de esquadrões de elite – como o Bope (Batalhão de Operações Policiais Especiais). A ocupação das “comunidades” (complexo de favelas) acontece em duas etapas: a primeira é o cercamento e a segunda, a ocupação (Anacleto, 2014). Pode-se, pois, perceber que a nomenclatura utilizada em nada lembra ações de segurança pública; ao contrário, são próprias dos planos bélicos, apropriados para a guerra.

As operações que precederam a implantação das UPPs ocorridas entre novembro de 2010 e junho de 2012 receberam o nome de Operação Arcanjo. Nesses 19 meses de duração, aconteceram sete Operações Arcanjo, das quais participaram 8.764 membros das Forças Armadas. No dia 5 de abril de 2014, teve início a Operação São Francisco com o objetivo de ocupar o Complexo da Maré, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Para a execução dessa operação foram utilizados 2.500 militares entre abril de 2014<sup>50</sup> e junho de 2015, sendo que 2.000 homens eram da Brigada de Infantaria Paraquedista do Exército e 500, fuzileiros navais da Marinha. Participaram ainda 200 policiais militares do RJ, totalizando 2.700 homens na ocupação. Verifica-se, pois, um número de efetivos 40% maior em relação à operação nos Complexos do Alemão e da Penha, que, no seu início em 2010, contou com 1.800 membros das Forças Armadas e somente no final de 2011 é que o efetivo alcançou 2.500 militares<sup>51</sup>.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão oficial do governo do estado do Rio de Janeiro, a última UPP foi criada em 2014, tendo sido 26 delas implantadas após 2011, portanto, quando Rousseff já ocupava a presidência da República. Porém, mesmo sem novas UPPs, entre 2014 e 2016, cerca de 98 mil militares foram

<sup>49</sup> Disponível em: <[http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_45\\_186\\_-\\_17032015\\_-\\_re.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_186_-_17032015_-_re.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

<sup>50</sup> Conforme a publicação da Medida Provisória nº 642/2014 no *Diário Oficial da União*, a presidenta Dilma Rousseff autorizou um crédito extraordinário de R\$ 200 milhões no orçamento do Ministério da Defesa para pôr em curso a pacificação do Complexo da Maré. Os gastos diários para manter os militares na região foram por volta de R\$ 1,7 milhão. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/idBRKCN10D27F>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

incorporados às GLO para atuar nos megaeventos<sup>52</sup>, na Copa do Mundo<sup>53</sup> e nas Olimpíadas<sup>54</sup>.

Conforme recente relatório do ISP, entretanto, a taxa de homicídios, que apresentou queda entre 2007 e 2013, voltou a crescer nos dois anos subsequentes. Da mesma forma, o que as autoridades chamam eufemisticamente de “homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial” (mortes provocadas pela polícia) apontou a mesma variação constatada para homicídios: queda entre 2007 e 2013 e crescimento entre 2014 e 2015. Destaque-se que, nesse último caso, as diferenças nas taxas observadas de violência policial nas áreas de UPPs e na cidade como um todo são insignificantes (Coelho e Provenza, 2016, p. 5-7). Em outras palavras, a população do Rio de Janeiro, especialmente aquela mais pobre, permanece em situação de insegurança. Apesar de quase dez anos da vigência de política pública “pacificadora”, com a presença constante das Forças Armadas, pode-se repetir que a cidade está em “estado de sítio” ou cerco (Barreira e Botelho, 2013).

Somado a isso, outro exemplo da divergência no comportamento adotado nos âmbitos interno e externo pela gestão Dilma é a dissonância entre as atitudes brasileiras nas CMDAs e os outros instrumentos normativos. A título de ilustração, faz-se aqui a comparação do posicionamento brasileiro nas CMDAs com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Em evidente contradição com a posição brasileira expressa nas CMDAs, o LBDN, lançado em 2012, menciona o emprego das Forças Armadas no cumprimento de missão constitucional como parte da Força de Pacificação que atuou nos complexos do Alemão e da Penha, na cidade do Rio de Janeiro (Brasil, 2012a, p. 163).

O LBDN revela que o objetivo da chamada Força de Pacificação é a utilização transitória das Forças Armadas na segurança da população, como alternativa à força policial que, em tese, não possui adequado preparo técnico e tampouco moral no sentido da relação promíscua com o narcotráfico. Ao reforçar a pretensa pureza das Forças Armadas como condição para lidar com o narcotráfico nas comunidades, o Estado, quer por pressão da sociedade civil incentivada pelo discurso passional da mídia ou por falta de alternativa dos governos em criar uma força policial preparada para lidar com a capilaridade do crime organizado de maneira republicana, acaba por ceder aos apelos demagógicos, ampliando em demasia a ocupação e a ação das Forças Armadas nas favelas.

O LBDN caracteriza como não permanente as ações nas comunidades do Rio de Janeiro; contudo, os soldados da força de pacificação que executam o papel de polícia nas

---

<sup>52</sup> De acordo com o governo brasileiro, os esquemas de segurança dos megaeventos foram considerados como GLO. No período entre 2010 e 2017, as GLO foram acionada 69 vezes em todo país. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-a-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>> Acesso em: 23 jun. 2017.

<sup>53</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/05/forças-armadas-atuarão-com-57-mil-militares-na-seguranca-da-copa-do-mundo>>. Acesso em: 23/6/2017.

<sup>54</sup> Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/rio-2016/noticia/2016-07/efetivo-militar-no-rio-para-os-jogos-olimpicos-aumenta-de-18-mil-para-21>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

UPPs não possuem adequado preparo para lidar com ações de policiamento e podem ficar instalados no local por tempo indeterminado, como vem se verificando.

Em resumo, a promessa da política de segurança adotada no Rio de Janeiro era de que o emprego das Forças Armadas fosse limitado, especialmente depois de 2004, quando foi criada a Força Nacional de Polícia, o que não se verificou. Ao contrário, a presença das Forças Armadas foi cada vez mais exigida, representando, portanto, mais uma oportunidade para a banalização do uso da corporação castrense, com prejuízo para as mesmas Forças Armadas e para a segurança pública.

Como o objetivo é estudar a política militar do governo Dilma, e aqui apenas indicou-se o exemplo das UPPs no Rio de Janeiro, é relevante sublinhar um aspecto importante dessa política: se as GLO tornaram-se tarefa quase exclusiva de emprego militar e, como é quase paradigmático no caso do Rio de Janeiro, promoveram uma perigosa simbiose entre policiais – que se militarizaram em dois sentidos (assumindo o *ethos* militar e adotando políticas próprias das forças militares) dos três definidos acima – e soldados – que se desprofissionalizaram, pois é visível o descompasso entre sua formação e seu emprego –, a extensão geográfica das GLO foi baixa entre 2011 e 2016: apenas duas cidades, Salvador e Rio de Janeiro, foram palco de tais operações<sup>55</sup>.

### Considerações finais

Três foram os instrumentos propostos para a análise da política militar – o emprego ou desenho operacional das Forças Armadas – sob o governo de Dilma Rousseff (2011-2016): os graus de militarização das instituições brasileiras (Mathias, 2004); o “aumento de custos” em atuações fora da “zona de conforto” (Pion-Berlin, 2012); e a utilização de “brinquedinhos” (Hunter, 1996). Dada a discussão proposta, acredita-se que cada um desses instrumentos é adequado para iluminar partes da questão discutida. Porém, apenas em conjunto são capazes de sustentar uma resposta adequada às perguntas que aqui se busca responder.

Tomando cada uma das dimensões de militarização, não é exagero dizer que houve um processo de aprofundamento da militarização no âmbito da segurança pública, não apenas com maior presença física das Forças Armadas em regiões específicas do território nacional, mas principalmente pela transferência para o trato com o cidadão comum da mesma lógica do comportamento frente ao inimigo. Para isso, muito contribuíram as leis laxas e o imediatismo da visão dos políticos brasileiros.

Já em relação ao modelo apresentado por Pion-Berlin (2012), discutiu-se também sua pertinência ao longo deste mesmo artigo, em especial no que se refere ao ordenamento jurídico dirigido às Forças Armadas e mais particularmente atentando-se para a

---

<sup>55</sup> Segundo dados do estudo “Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil”. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

regulamentação das operações de garantia da lei e da ordem. Especialmente pelos regulamentos e diretrizes incorporados entre 2012 e 2014, nota-se que é muito provável que as garantias aos militares em GLO tenham sido produto da barganha entre governo e Forças Armadas na qual estas obtiveram bastante autonomia para atuar na área da segurança pública, daí as populações de várias comunidades da cidade do Rio de Janeiro sentirem-se sitiadas.

A proposta de Hunter foi menos trabalhada ao longo do artigo. Sua instrumentalidade está, por exemplo, quando se comparam os discursos de eficiência da Minustah, elogiando a capacidade dos soldados brasileiros em atuar em condições adversas e cuidar da ordem pública; ou ainda na adoção da política de modernização tecnológica das Forças Armadas (reequipamento, política de armamentos de defesa, retomada da indústria de defesa). Projetos como a construção, em conjunto com a Argentina, da viatura militar aerotransportável Gaúcho ou a construção de um submarino de propulsão nuclear podem ser entendidos como “brinquedinhos” para distrair os militares, ao mesmo tempo que os fazem aceitar as atividades de segurança pública que têm como retorno a “gasolina do veículo”, o que reduz os custos de manutenção e permite alguma folga para investimento; ou principalmente mostra que, em épocas de crise econômica, sua visibilidade social representa o melhor meio de ter retorno financeiro para suas atividades.

O ponto mais importante do que aqui foi apresentado é o perceptível aprofundamento da militarização da segurança pública no governo Rousseff, representado especialmente pela maior presença das Forças Armadas nas atividades policiais cotidianas. Portanto, não é um equívoco dizer que sua política militar, isto é, de emprego das Forças Armadas, se resume ao cumprimento de missões no âmbito da segurança interna. Mesmo quando se trata da atividade precípua de defesa, ou seja, atuação militar externa, esta tem como objetivo o treinamento para a garantia da lei e da ordem, como se mostra pela participação na Minustah.

Em resumo, defendeu-se ao longo do artigo que o desenvolvimento de uma agenda interna, com a multiplicação das ações nas UPPs, contraditória com a posição do país nos foros multilaterais regionais, consolidou-se durante o governo Rousseff como um movimento político pendular. Para o público externo, o Itamaraty e o Ministério da Defesa expõem a posição brasileira pela atuação das Forças Armadas como atores subsidiários em ações de segurança interna (desconsiderando aquelas falas não oficiais e mesmo secretas). No âmbito interno, contudo, o país utiliza normalmente as Forças Armadas em ações de segurança pública em um processo disfuncional, com perda da referência sobre a sua função constitucional.

Também se destacou que tal movimento pendular atende a dois objetivos distintos. O primeiro, direcionado à Comunidade Internacional e aos parceiros sul-americanos, expõe a convergência nas posições do Ministério da Defesa e do Itamaraty na defesa dos princípios da autodeterminação e da não intervenção, pelos quais um país deve ser soberano na formulação das suas políticas sem a interferência de atores externos. O

segundo reflete a incompletude do processo de transição do regime burocrático-autoritário (1964-1984) para o governo democrático, reforçando o papel das Forças Armadas em uma área de atuação distinta do que determina a Constituição Federal, mas que garante recursos extraorçamentários e visibilidade na sociedade.

O emprego das Forças Armadas na segurança pública, se representa a consolidação da democracia – as Forças Armadas se subordinam ao poder civil e aceitam a missão a elas imposta sem ruídos –, também significa a disfuncionalidade da própria democracia, pois o engajamento das Forças Armadas na segurança pública implica altos custos sociais e baixa funcionalidade (desprofissionalização) institucional.

Cabe destacar que foi sob os governos do Partido dos Trabalhadores que as operações de Garantia da Lei e da Ordem se transformaram em política de governo, tendo sido formalizadas e normalizadas como uma das principais missões das Forças Armadas. Assim, tais operações deixaram de ser a exceção para se transformar em regra. Duas são as hipóteses para tal uso das Forças Armadas pelo governo liderado pelo PT. Por um lado, acompanhando proposta de Hunter (1996), o governo forneceu “brinquedinhos” para as Forças Armadas de tal modo que elas deixaram o centro mais visível da política, permitindo ao governo, dessa forma, tomar as medidas que lhe garantissem governabilidade – na medida em que se tratava de um governo de esquerda convivendo com uma burocracia autônoma e comprometida com o regime anterior. Por outro lado, as Forças Armadas não necessitavam ser reformadas para atender às novas demandas sociais que o governo desejava implementar e nem podiam ser “aparelhadas”, como é possível, em alguma medida, com a burocracia civil. A isso se somaram a crença na competência técnica e a adesão social ao emprego das Forças Armadas na implementação de políticas eminentemente civis, tendo, em primeiro plano, a segurança pública. Com isso se inaugurou uma nova fase, vencida a resistência da caserna, sem retorno, na qual as Forças Armadas continuam exercendo sua autonomia ao mesmo tempo em que voltam a ser “capitães do mato”. O pior de tudo isso é que tanto elas quanto os governos que as empregam veem isso com orgulho, esquecendo-se de que, ao transformá-las em forças de segurança, abre-se mão das forças de defesa.

### Referências bibliográficas

ALSINA JR., J. P. S. *Política externa e política militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ALVES, M. H. M.; EVANSON, P. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ANACLETO, S. D. M. O Estado democrático e a violência simbólica. As forças armadas no Complexo do Alemão e da Penha, em 2010, no Rio de Janeiro. In: XIMENES, J. (org.). *Judicialização da política e democracia*. Brasília: IDP, 2014.

BARREIRA, M. Cidade olímpica: sobre o nexa entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro. In: BRITO, F.; ROCHA, P. (orgs.). *Até o último homem*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARREIRA, M.; BOTELHO, M. L. O Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. Notas para uma reconstituição da exceção urbana. In: BRITO, F.; ROCHA, P. (orgs.). *Até o último homem*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARROS, A. S. C. "The Brazilian military professional socialization, political performance and state building". Tese de Doutorado. University of Chicago, Chicago, 1978.

BIGATÃO, J. "Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990". Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Palavras do ministro de Estado da Defesa Nelson A. Jobim, na sessão plenária da IX Conferência dos Ministros da Defesa das Américas (Santa Cruz de la Sierra, 22 de novembro de 2010). Ministério da Defesa, 2010. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3573-24112010-defesadiscur-do-ministro-jobim-na-ix-conferencia-de-ministros-da-defesa-das-americas-bolivi-a>>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. X Conferência de ministros de Defesa das Américas: intervenção do ministro da Defesa Celso Amorim (Punta Del Este, 8 de outubro de 2012). Ministério da Defesa, 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro\\_defesa/outubro/discurso\\_x\\_c\\_onferencia\\_ministros\\_defesa\\_americas\\_8\\_outubro\\_2012.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/outubro/discurso_x_c_onferencia_ministros_defesa_americas_8_outubro_2012.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Brasil e Argentina vão reforçar cooperação bilateral e fortalecer Unasul. Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3962-17042012-defesa-brasil-e-argentina-va-reforcar-cooperacao-bilateral-e-fortalecer-unasul>>. Acesso em: 16 out. 2015.

BÜLLOW, M.; LASSANCE, A. "Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo?". *Revista de Ciência Política*, Santiago (Chile), vol. 32, nº 1, p. 49-64, 2012.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2004.

CMDA (Conferência de Ministros da Defesa das Américas). "A framework for hemispheric defense establishments to work better together". Williamsburg, Virginia, July 24-26, 1996. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Declaração de Santiago, resolução dos ministros da Defesa das Américas, Santiago do Chile, 19-22/11/2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/71005.htm>>. Acesso em: 23 dez. 2002.

COELHO, D.; PROVENZA, M. (orgs.). *Balço de indicadores da política de pacificação (2007-2015)*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública (ISP), 2016.

GREIMAS, A. J. *Análise do discurso em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Editora Global, 1986.

HUNTER, W. *State and soldier in Latin America: redefining the military's role in Argentina, Brazil and Chile*. Washington, DC (EUA): United States Institute of Peace (Usip), 1996. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

LIMONGI FRANÇA, R. *Hermenêutica jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1988.

MARTINS FILHO, J. R. "Entrevista concedida a Mônica Manir". Caderno Aliás. *O Estado de S. Paulo*, 22 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. "Tensões militares no governo Lula (2003-2009)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 4, p. 283-306, jul.-dez., 2010.

MATHIAS, S. K. Brasil: interesse nacional e "novas ameaças". In: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs.). *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza Editora, 2003a.

\_\_\_\_\_. "Defesa e segurança hemisférica: um tema controverso. Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas". *Boletim Resdal*, vol. 13 (edição especial), dez. 2003b.

\_\_\_\_\_. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação, 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

MATHIAS, S. K.; CAMPOS, B. S.; SANTOS, L. F. S. "Política militar del gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la Minustah". *Iconos – Revista de Ciencias Sociales*, nº 55, p. 115-138. Quito (Equador), maio, 2016.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. "Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 25, nº 73, p. 41-57, jul. 2010.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. Informe Brasil Nº 41/2011. São Paulo, Gedes, 2011a.

\_\_\_\_\_. Informe Brasil Nº 27/2011. São Paulo, Gedes, 2011b.

\_\_\_\_\_. Informe Brasil Nº 12/2014. São Paulo, Gedes, 2014.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

\_\_\_\_\_. "Democracia delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 31, p. 25-40, out. 1991.

OEA (Organização dos Estados Americanos). Declaração sobre Segurança nas Américas. Aprovada na reunião de 28 de outubro de 2003. México, DF, 2003. Disponível em: <[http://www.oas.org/documents/eng/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/eng/DeclaracionSecurity_102803.asp)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

O ESTADO DE S. PAULO. "Brasil não vai colocar tropas em missões internas defendidas pelos EUA". São Paulo, 2004.

O GLOBO. "Presença de militares na maré custa R\$ 1.7 milhões ao dia". Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. "Terremoto, cólera e avanços limitados marcam década de Minustah no Haiti". Rio de Janeiro, 2014.

PÊCHEUX, M. *Semântica e discurso*. Campinas: Editora Unicamp, 1988.

PION-BERLIN, D. "Cumprimento de missões militares na América Latina". *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 28, nº 48, p. 627-643, UFMG, jul.-dez., 2012.

RAMOS, V., et al. Regulamentação do parágrafo sétimo do artigo 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e a implantação do Sistema Único de Segurança Pública. *Jus*, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27831/regulamentacao-do-paragrafo-setimo-do-artigo-144-da-constituicao-federal-do-brasil-de-1988-e-a-implantacao-do-sistema-unico-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). XI Conferência de Ministros de la Defensa de las Américas. Declaración de Arequipa. Resdal, 2014. Disponível em: <<http://www.resdal.org/assets/xi-cmda-declaracionarequipa.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

RODRIGUES, T. Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. In: PASSOS, R.; FUCCILLE, A. (orgs.). *Visões do Sul: crise e transformações no sistema internacional*. São Paulo: Cultura Acadêmica, vol. 2, p. 55-87, 2016.

RODRIGUES, T. "Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: comparative perspectives". Academia.edu, s.d. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking\\_and\\_Militarization\\_of\\_Public\\_Safety\\_in\\_Mexico\\_and\\_Brazil\\_comparative\\_perspectives](https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking_and_Militarization_of_Public_Safety_in_Mexico_and_Brazil_comparative_perspectives)>. Acesso em: 30 maio 2013.

RODRIGUES, T.; BRANCOLI, F. "Brazil's south-south humanitarian actions: paradigm shifts and domestic consequences". *International Affairs at LSE*, 2012. Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences/>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

SAINT-PIERRE, H. L. "Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas". In: Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3807847/POLITICA\\_DE\\_DEFESA\\_E\\_RELACOES\\_INTERNACIONAIS\\_NO\\_BRA\\_SIL\\_O\\_DESTINO\\_DAS\\_PARALELAS](https://www.academia.edu/3807847/POLITICA_DE_DEFESA_E_RELACOES_INTERNACIONAIS_NO_BRA_SIL_O_DESTINO_DAS_PARALELAS)>. Acesso em: 23 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. "Defesa ou segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias". *Contexto Internacional*, vol. 32, nº 2, jul.-dez., p. 407-433, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a06v33n2.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

SHARE, D.; MAINWARING, S. "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha". *Dados*, Iuperj, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, p. 283-317, 1986.

SILVA, J. "A ordem pública, a ordem interna e a polícia". In: *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. Disponível em: <<http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/63/a-ordem-publica,-a-ordem-interna-e-a-policia/>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

TORRES, S. M. "As conferências de ministros da Defesa das Américas: interesses brasileiros versus interesses norte-americanos". Dissertação de Mestrado. Programa San Tiago Dantas, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2011.

UNASUL. Tratado Constitutivo da Unasul, 2008. Disponível em: <<https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Estatuto do Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), 2012. Disponível em: <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO\\_DEL\\_CONSEJO\\_SURAMERICANO\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_SEGURIDAD\\_CIUADANA\\_JUSTICIA\\_Y\\_COORDINACION\\_DE\\_ACCIONES\\_CONTRA\\_LA\\_DELINCUENCIA\\_ORGANIZADA\\_TRANSNACIONAL.pdf?noderef=4821ffb2-8a7f-4670-bfed-a5d0982325bd](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO_SURAMERICANO_EN_MATERIA_DE_SEGURIDAD_CIUADANA_JUSTICIA_Y_COORDINACION_DE_ACCIONES_CONTRA_LA_DELINCUENCIA_ORGANIZADA_TRANSNACIONAL.pdf?noderef=4821ffb2-8a7f-4670-bfed-a5d0982325bd)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations headquarters: rules of engagement for the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (Minustah). New York: Department of Peacekeeping Operations (Military Division), 2008.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. "Brazil's defense minister pursuing regional counterdrug cooperation". *Wikileaks*, 2009. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA402\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA402_a.html)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

## Abstract

*Brazilian military policy during Dilma Rousseff's government: discourse and practice*

This paper aims to analyze the operationalization of the Brazilian Armed Forces toward accomplishing its constitutional missions during Dilma Rousseff's government. Our sources include government speeches during the Conference of Defense Ministers of the Americas (CDMA) and the political action taken by the federal government in response to the public security situation in the city of Rio de Janeiro. The main hypothesis is that there is a difference between the government's discourse in the international arena and the domestic measures taken towards the matter, each with a different target: the first being the Armed

Forces, guaranteeing their main function of defending the country and assuring that they are detached from the center of political decision-making; the second being the middle class and its demand for increased public security. The conclusion is that Rousseff's military policy resulted, in opposition to what was planned, in a higher degree of politicization of the Armed Forces followed by a bigger militarization of public security.

**Keywords:** Armed Forces; military policy; public security; Dilma Rousseff's government

### Resumen

*La Política Militar brasileña durante el gobierno de Dilma Rousseff: el discurso y la práctica*

Se discute en este artículo la operacionalización de las fuerzas armadas para cumplir con sus misiones constitucionales a lo largo del gobierno Rousseff. Las fuentes de investigación son los discursos brasileños en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y la acción política adoptada por el gobierno federal en auxilio a la seguridad pública en la ciudad de Río de Janeiro. Se considera como hipótesis que hay diferencias entre discurso externo y acción interna, cada uno buscando alcanzar un blanco diferente: el primero, las Fuerzas Armadas, con el fin de garantizarles su función primordial de defensa del país y alejamiento del centro de decisión política; el segundo, la clase media, con su creciente demanda por mayor seguridad. Se concluye que la política militar del gobierno Dilma ha redundado, a diferencia de lo planeado, en una mayor politización de las fuerzas armadas con creciente militarización de la seguridad pública.

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas; política militar; seguridad pública; gobierno Dilma Rousseff

### Résumé

*La Politique Militaire du Brésil pendant le gouvernement Dilma Rousseff: le discours et la pratique*

Cet article a pour objectif de discuter l'opérationnalisation des Forces armées brésiliennes dans l'exécution de leurs missions constitutionnelles pendant le gouvernement de Dilma Rousseff. Les sources de recherche utilisées sont les discours du gouvernement au cours des Conférences de ministres de la défense des Amériques (CMDA) et aussi l'action politique adoptée par le gouvernement fédéral afin d'aider au niveau de la sécurité publique de la ville de Rio de Janeiro. Notre hypothèse est qu'il y a des différences entre le discours brésilien officiel et l'action domestique, chacun ayant un but distinct: le discours officiel vise les Forces armées, afin de garantir que leurs fonctions principales seront la défense du pays et aussi en les maintenant à l'écart du centre de décision; l'action politique vise à répondre aux demandes de la classe moyenne pour plus de sécurité. En conclusion, la politique militaire du gouvernement de Dilma Rousseff a eu comme résultat, contrairement à ce qui était prévu, une plus grande politisation des Forces armées accompagnée d'une militarisation de la sécurité publique.

**Mots-clés:** forces armées; politique militaire; sécurité publique; gouvernement Dilma Rousseff

Artigo submetido à publicação em 29 de junho de 2018.  
Versão final aprovada em 28 de janeiro de 2019.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.

