

**O QUE RESTA DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL? O LEGADO DA
DSN NA SEGURANÇA PÚBLICA PÓS-1988**

**¿QUÉ QUEDA DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL? EL LEGADO DEL
DSN EN SEGURIDAD PÚBLICA DESPUÉS DE 1988**

**WHAT REMAINS OF THE NATIONAL SECURITY DOCTRINE? DSN'S LEGACY IN
PUBLIC SAFETY POST-1988**



João Rafael Gualberto de Souza MORAIS¹
e-mail: rafaelmoraes16@gmail.com

Como referenciar este artigo:

SOUZA MORAIS, J. R. G. O que resta da Doutrina de Segurança Nacional: O legado da DSN na Segurança Pública pós-1988. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. esp. 2, e023014, 2023. e-ISSN: 2236-0107. DOI: <https://doi.org/10.14244/tp.v32iesp.2.1003>



| **Submetido em:** 08/05/2023
| **Revisões requeridas em:** 29/08/2023
| **Aprovado em:** 19/10/2023
| **Publicado em:** 05/12/2023

Editora: Profa. Dra. Simone Diniz
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói – RJ – Brasil. Professor do Instituto de Estudos Estratégicos. Doutorado em Ciência Política (UERJ).

RESUMO: Este artigo busca analisar o lastro da presença das Forças Armadas na política brasileira no âmbito da Segurança Pública após 1988. Durante todo o século XX, foram constantes as intervenções militares nos fatos políticos do país, através de golpes ou tutelando os governos civis. Essa presença militar na política, que remonta a antes do Império e tem como um dos principais marcos a Proclamação da República, começa a ganhar moldura mais nítida durante a Era Vargas e se consolida com a Ditadura Militar instalada em 1964. O fio condutor da gênese da instituição militar em um ator político conduzido ao protagonismo de governar o país foi a Doutrina de Segurança Nacional, cuja elaboração partia da necessidade, percebida pelos líderes da caserna, de se tornar a organização militar coesa e capaz de perseguir seus objetivos políticos, então concebidos como fisiológicos àqueles necessários ao país. Da Doutrina de Segurança Nacional resultou um regime de segurança nacional que durou 21 anos e deveria ter sido superado pela Constituição de 1988. No entanto, a Constituição “cidadã” não foi capaz de produzir essa superação, sobretudo na Segurança Pública, que permanece, 40 anos depois, profundamente militarizada, com consequências desastrosas para a sociedade brasileira. Neste texto, portanto, destacaremos a ontologia desta doutrina, seus aspectos constitutivos centrais e legados após 1988, acentuando o problema da Segurança Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Doutrina de Segurança Nacional. Segurança Pública. Militarização. Legado autoritário.

RESUMEN: Este artículo busca analizar el lastre de la presencia de las Fuerzas Armadas en la política brasileña en el campo de la Seguridad Pública después de 1988. A lo largo del siglo XX, las intervenciones militares en los hechos políticos del país fueron constantes, a través de golpes de estado o tutelaje de gobiernos civiles. Esta presencia militar en la política, que se remonta a antes del Imperio y que tiene como uno de sus principales hitos la Proclamación de la República, comienza a tomar un marco más claro durante la Era Vargas y se consolida con la Dictadura Militar instalada en 1964. El hilo conductor de la génesis de la institución militar en actor político que condujo al rol de gobernar el país fue la Doctrina de Seguridad Nacional, cuya elaboración se basó en la necesidad, percibida por los jefes de los cuarteles, de convertirse en una organización militar cohesionada y capaz de persiguiendo sus objetivos políticos, concebidos luego como fisiológicos para aquellos necesarios para el país. La Doctrina de Seguridad Nacional resultó en un régimen de seguridad nacional que duró 21 años y debería haber sido reemplazado por la Constitución de 1988. Años después, profundamente militarizado, con consecuencias desastrosas para la sociedad brasileña. En este texto, por tanto, resaltaremos la ontología de esta doctrina, sus aspectos constitutivos centrales y legados posteriores a 1988, enfatizando el problema de la Seguridad Pública.

PALABRAS CLAVE: Doctrina de Seguridad Nacional. Seguridad Pública. Militarización. Legado autoritario.

ABSTRACT: *This article seeks to analyze the ballast of the presence of the Armed Forces in Brazilian politics in the field of Public Security after 1988. Throughout the 20th century, military interventions in the country's political facts were constant through coups or tutoring civilian governments. This military presence in politics, which dates back to before the Empire and has the Proclamation of the Republic as one of its main milestones, begins to gain a clearer frame during the Vargas Era and consolidates itself with the Military Dictatorship installed in 1964. The guiding thread of the genesis of the military institution into a political actor led to the role of governing the country was the National Security Doctrine, whose elaboration was based on the need, perceived by the leaders of the barracks, to become a cohesive military organization capable of pursuing its political objectives, then conceived as physiological to those necessary for the country. The National Security Doctrine resulted in a national security regime that lasted 21 years and should have been superseded by the 1988 Constitution. Years later, it was deeply militarized, with disastrous consequences for Brazilian society. In this text, therefore, we will highlight the ontology of this doctrine, its central constitutive aspects, and its legacies after 1988, emphasizing the problem of public security.*

KEYWORDS: *National Security Doctrine. Public security. Militarization. Authoritarian legacy.*

Introdução

“Por que eu entrei para a polícia? Eu sempre quis ser militar, sempre tive esse fascínio. Eu queria participar de uma ação real. Talvez, nas Forças Armadas eu não tivesse essa oportunidade. [...] Eu estou participando de uma guerra. Acontece que eu estou voltando para casa todos os dias, é a única diferença. Nossa guerra é diariamente nesses morros do Rio”.

Rodrigo Pimentel²

A crise contemporânea da democracia brasileira – que culminou, em 2018, com a eleição de um candidato notório por posições tributárias do autoritarismo –, como tudo na história, é constituída por múltiplas razões. Neste texto, pretendo me debruçar sobre uma das mais importantes faces desse problema: o legado da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) na Segurança Pública.

Hoje, quase quatro décadas após a promulgação da Constituição de 1988, podemos constatar as consequências desse legado desestabilizando o projeto democrático brasileiro, desafiado a suportar índices de violência armada típicos de países em guerra, cenário que mobiliza discursos militaristas e securitizadores por parte do Estado e de setores expressivos da sociedade civil.

² Ex-capitão do Batalhão de Operações Especiais (Bope) da PMERJ.

É precisamente essa securitização³ a raiz do problema. Ela gravita em torno da DSN, que promoveu instituições de Segurança Pública militarizadas a partir de uma lógica de combate ao “*inimigo interno*”, incoerente com o padrão de ordem típica do Estado Moderno (ELIAS, 1994). Essa situação, muitas vezes traduzida pela imprensa e opinião pública como uma “guerra urbana”, é sintomática de uma política excludente de modernização combinada a altos níveis de repressão dentro do quadro de securitização promovido pela DSN. Ou seja: podemos afirmar que a violência que escala nas grandes cidades brasileiras é um dos produtos do regime autoritário (1964-85) mais visíveis na ordem brasileira. E a raiz do problema, com profunda capilaridade do Estado e na sociedade, é a Doutrina de Segurança Nacional.

Para ligar esses pontos, proponho uma discussão sobre a relação da DSN com esse cenário de insegurança pública a partir de dois processos: a persistência do conceito de Segurança Nacional como orientação da Segurança Pública na Constituição de 1988, com a consequente militarização⁴ dos OSP⁵; e a assimilação da doutrina da “guerra às drogas” pela DSN, tomando alguns aspectos da violência na cidade do Rio de Janeiro para ilustrar os desdobramentos empíricos dessa orientação institucional, a fim de demonstrar como a militarização enseja violência e degrada as condições para a consolidação da ordem democrática prevista na Constituição.

A discussão está organizada da seguinte maneira: na primeira parte **(1)**, aponto, com brevidade propedêutica, o desenvolvimento e os aspectos centrais e persistentes da DSN; depois, me dedico aos enclaves autoritários na Constituição de 1988, com ênfase na “tutela” dos militares sobre a transição e nas continuidades da DSN no aparelho de Segurança Pública **(2)**; por fim, analiso a (in)Segurança Pública brasileira a partir da articulação entre a DSN e a política de “Guerra às drogas”, tendo a cidade do Rio de Janeiro como caso para demonstrar o legado da DSN como um quadro de securitização que produz violência armada, insegurança e degradação democrática **(3)**.

3 Defino como “Securitização” o movimento discursivo que visa apresentar e elevar uma ameaça à percepção de urgência para promover respostas baseadas em medidas excepcionais, ampliando o quadro da repressão e militarização nas políticas de Segurança Pública em busca de retomar uma ordem considerada ameaçada ou perdida. Como consequência, temos mais violência e a instituição de uma ordem pública cada vez mais inóspita aos direitos e à democracia (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998).

4 Parto da definição de “militarização” como fenômeno que é imanente e próprio à guerra, o emprego da violência mais radical e politicamente orientada para a eliminação de um inimigo.

5 Órgãos de Segurança Pública.

Doutrina de Segurança Nacional

A DSN foi o resultado institucional de um processo de profissionalização militar voltada para a ordem interna. Há vasta literatura dando conta desse processo, que não compete ao recorte aqui proposto. Não obstante, cumpre acentuar algumas observações conceituais imprescindíveis sobre ele, apenas com o intuito de contextualizar as conexões sociológicas e políticas da DSN historicamente.

A “política do exército” e o desenvolvimento do conceito de Segurança Nacional

Podemos resumir a situação do emprego político das Forças Armadas (FFAA) até metade do século XX da seguinte forma: carentes da necessidade e capacidade operacional para além das fronteiras e relativamente isoladas, as FFAA trilharam um caminho para o emprego interno a partir da concepção de “promotoras” e “guardiãs” da ordem nacional. Esse papel está baseado num tipo de profissionalização voltado para uma função ativa na ordem interna, que Stepan (1986) chamou de “novo profissionalismo militar”. Seria essa a base ontológica da futura DSN.

Não obstante, em princípios do século XX, o Exército estava muito dividido em disputas por grupos rivais que viam na política meios de maximizarem seu poder sobre a organização. Coelho (1976, p. 71) chama de “política de cooptação” essa fase após a República da Espada (1889-94), quando a elite civil, retornando ao poder, “tampouco estava indiferente às aspirações de militares mais ansiosos pelas benesses dos cargos burocráticos na administração militar, ou por modesta coparticipação no mando político. Tornou-se, desta forma, possível a cooptação da elite militar [...]”.

É sobretudo em antagonismo à política de cooptação que surge o movimento Tenentista, traduzindo um conceito de intervenção a ser conduzida pela instituição e não por personalidades militares. Foi aqui o ponto de inflexão mais importante: o surgimento de um impulso que deu forma ao Exército como ator político coeso para tutelar/conduzir os rumos políticos do país.

Segundo Carvalho (2005, p. 51), o “movimento pacificador” que depôs Washington Luiz “foi a primeira tomada do poder pelos militares planejada e executada pelos altos escalões [...]”. A “pacificação” da crise de 1930 foi viabilizada pela interpretação flexível do dispositivo de respeito e garantia dos poderes constitucionais “dentro dos limites da lei” e foi o primeiro ensaio de um Exército mais organizado como ator determinante da vida política nacional.

Com efeito, a partir de 1930, o Exército assumiu um papel institucional cada vez mais sólido, segundo uma relação íntima com o Estado, que foi rapidamente se desenhando em uma doutrina militar. Para Góes Monteiro, um dos oficiais em evidência nesse momento e principal articulador do Estado Novo, o Exército seria

um órgão essencialmente político; e a ele interessa, fundamentalmente, sob todos os aspectos, a política verdadeiramente nacional. [...] Sendo o Exército um instrumento essencialmente político, a consciência coletiva deve-se criar no sentido de se fazer a política *do* Exército, e não a política *no* Exército (CARVALHO, 2005, p. 103-104).

O passo seguinte era eliminar dissensões internas. Debelada a intentona comunista de 1935, o Exército avançou em direção a mais unidade, eliminando as facções aliadas a Prestes. O anticomunismo se tornou a ideologia que serviu para a coesão das FFAA (MONTEIRO JÚNIOR, 2017), e o combate ao inimigo interno foi normatizado. Assim, em 1937, o Estado Novo incorporou um projeto de segurança nacional baseado na articulação entre nacionalismo econômico e repressão interna.

Encerrada a II Guerra Mundial, o governo Vargas perdeu sustentação política após sua aproximação com a classe operária, o que gerou irremediável antagonismo com os militares. O começo da Guerra Fria, marcado pelo anticomunismo e pelo consenso sobre a necessidade de modernização, observa a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG) para fomentar a colaboração entre elites civis e militares a fim de “construir um corpo coeso de doutrina e ferramentas a serem utilizadas pelos governantes em função da conquista e manutenção de um estado de segurança” (COSTA, 2008, p. 70). O embrião da DSN aparece, segundo a doutrina da ESG, através das seguintes disposições:

- 1- O despreparo e ineficiência das elites políticas;
- 2- A inadequação das estruturas políticas e instituições governamentais ao encaminhamento das questões de desenvolvimento econômico e segurança nacional;
- 3- A ingenuidade política e as características culturais do povo brasileiro, que o tornam presa fácil da ação comunista;
- 4- Infiltração do movimento comunista internacional em todas as áreas, setores e instituições sociais, numa ação que caracteriza uma *agressão interna* (OLIVEIRA, 1976, p. 22-23).

É a partir desses elementos que a ESG irá questionar as capacidades das instituições do Estado, consideradas incapazes de equacionar o desenvolvimento com a segurança nacional. “Daí a gênese da segurança nacional: a sobrevivência de uma ordem social e política instituída

por elites civis e militares que está acima da ordem constitucional ou da soberania popular” (LENTZ, 2021b, p. 50).

Ato contínuo, a década de 1950 marca a escalada da insubordinação militar, culminando no golpe de 1964. O golpe militar sedimentou o protagonismo político dos militares e institucionalizou a DSN, voltada para formar gerações de civis e militares imbuídos de um sentido de tutela sobre a nação.

Segurança Nacional: doutrina

Segundo Saint-Pierre e Vitelli (2018), em determinadas circunstâncias, a segurança dos cidadãos pode ser ameaçada sob o argumento da segurança estatal, mesmo que o sentido último do Estado, o compromisso central do soberano, seja precisamente a segurança daqueles. Independentemente do alvo da ameaça, constitui um sério risco para a sociedade quando um governo, sob o pretexto da segurança ou de manter a integridade do Estado, apela a expedientes de excepcionalidade institucional.

Como sabemos, a emergência desse tipo de regime – os regimes de segurança nacional – na América Latina foi condicionada por mudanças no âmbito nacional e internacional. Segundo Stepan (1975, p. 128), a expansão

de doutrinas de guerra revolucionária e, especificamente, a ascensão de Castro engendraram nos militares um complexo conjunto de respostas: temor do comunismo [...], desenvolvimento de doutrinas de contra insurreição, e a convicção de que era necessária uma mudança básica para evitar a revolução. [...] Os militares começaram a preocupar-se com a ação cívica, com seu papel de ‘construtores da nação’ e com planos globais de desenvolvimento. Estas respostas implicavam uma expansão considerável do papel dos militares e uma crença na legitimidade destes novos papéis. Todas estas ideias eram defendidas pelos Estados Unidos e ensinadas em suas escolas para militares latino-americanos.

Dado o contexto geopolítico, o nervo central da DSN, a questão da segurança nacional, seria “função da maximização racional do produto da economia e da minimização de todas as fontes de cisão e desunião dentro do país” (STEPAN, 1975, p. 132). Esse produto só poderia ser obtido através do planejamento de Estado, que, desde o princípio, sugeria a necessidade de um governo forte e autoritário.

No começo da década de 1960, à medida que a crise que culminaria no golpe escalava, a ESG aumentava em seus cursos a ênfase na “guerra interna”, no combate à subversão,

conseguindo cada vez maior alcance nas FFAA⁶. É nessa toada que a DSN define o papel das FFAA na sociedade, podendo ser assim sistematizada:

- As Forças Armadas são um órgão essencialmente político, e, em vez de se fazer a política *nas* Forças Armadas, deve-se fazer a política *das* Forças Armadas.
- Os princípios da organização militar devem reger a reorganização nacional. Isto é, não são modelos políticos, mas modelos organizacionais mais adequados para a reorganização nacional. Reorganizada a nação nestes moldes, o Estado haverá de ter perfil centralizado e a Nação haverá de ser movimentada por governos fortes apoiados basicamente nas Forças Armadas.
- Tais princípios de reorganização nacional haverão de disciplinar a sociedade civil, além de permitirem o máximo rendimento nas diversas áreas da atividade nacional.
- No binômio Segurança-Desenvolvimento, o primeiro termo deve ser entendido como um “fator de produção” indispensável ao Desenvolvimento. E cabe à organização militar produzir este fator.
- O Estado é o instrumento de mobilização da ação coletiva. E a lealdade para com o Estado deve ter precedência sobre as demais.
- A centralização do poder é indispensável como garantia da unidade nacional. Evitam-se, por esta forma, o individualismo desagregador e as preferências clientelísticas tais como, por exemplo, as que predominaram nas relações entre o governo e os Estados.
- O desenvolvimento econômico é um objetivo fundamental. A expansão das áreas de dissenso e antagonismo está associada à ampliação do hiato entre aspirações e sua satisfação. O desenvolvimento econômico reduzirá este hiato e aumentará a área de consenso. A tarefa de promover o desenvolvimento econômico cabe à Nação como um todo. E requer disciplina, austeridade, sacrifícios e renúncias por parte de indivíduos e grupos (COELHO, 1976, p. 166-175).

Essa arquitetura, segundo o general Golbery, outro importante articulador da doutrina, define a segurança nacional como “o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis” (COSTA, 2008, p. 74). Dessa definição resultou a Lei de Segurança Nacional, que de 1967 a 1978

ilustra os efeitos da Doutrina de Segurança Nacional, elaborada pela ESG, assim definindo seu objeto: ‘Art. 2. A Segurança Nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos quanto externos. Art. 3. A Segurança Nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva’ (Costa, 2008, p. 43).

6 Em 1968, ano do AI-5, o currículo destinava 222 horas de aula sobre o tema da segurança interna, 129 horas à guerra irregular – sobretudo, manuais franceses produzidos na Argélia –, e apenas 21 horas de assuntos voltados para as funções clássicas, convencionais, das FFAA, como defesa territorial, dentre outras (Stepan, 1975).

Continuamente, o manual “Fundamentos do Poder Nacional”, de 2022, da ESG, nos revela como “objetivo nacional permanente” a preservação “da nação ou coletividade através da Política de Segurança Nacional”. O manual não dá ênfase ao conceito de indivíduo e, ao se falar em “aspirações coletivas”, tanto se faz referência a “Povo” quanto a “Nação”. Seguindo o documento:

O estudo dos Fundamentos do Poder Nacional – **Homem, Terra e Instituições** – permite analisar o Poder Nacional, qualquer que seja sua estrutura. O **Homem** apresenta-se como núcleo de valores espirituais e é, por isso, o valor mais alto de uma nação. O supracitado entendimento, revelador de total antropocentrismo, não apenas reconhece seu papel como essência do Poder Nacional, mas o posiciona, também, como agente e beneficiário desse Poder (ESG, 2022, p. 35, grifos no documento).

Sobre o conceito de “nação”, temos:

Grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, ocupando ou não um mesmo espaço territorial, compartilham a mesma evolução histórico-cultural e os mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino (ESG, 2022, p. 19).

O “destino” reforça a ideia teleológica de Segurança e Desenvolvimento com uma direção monocrática, o que é reforçado pela ausência de qualquer menção ao indivíduo nas linhas do manual sobre liberdade. Nesse sentido, o governo visa o desenvolvimento do “corpo nacional”, o que no mínimo insinua a supressão de direitos individuais em prol dos objetivos nacionais definidos pela elite dirigente. Esse perfil elitista fica ainda mais visível no trecho seguinte, na página 64, que condiciona os rumos do país a uma história pautada pelas classes dominantes: “Cabe às elites, de modo geral, e às elites intelectuais e políticas em particular, a tarefa histórica de encontrar e apontar à Nação os meios pelos quais possa ela valer-se de seus condicionantes históricos para, sem perder sua identidade, utilizá-los ou ajustá-los para construir seu futuro”.

Constatamos, portanto, substantivas continuidades da DSN na cultura institucional das FFAA, que explicitam a persistência do intervencionismo militar a partir de um sentido de tutela sobre a nação, cuja condução segue considerando inacessível à soberania popular. Também, o texto sugere haver uma incompatibilidade entre o binômio segurança/desenvolvimento e a ordem democrática. Nessa perspectiva, a guerra e a estratégia são a única realidade e a resposta a tudo, e a ordem interna deve ser securitizada (contra o povo despreparado ou o comunismo) sob a lei implacável da história brasileira, que vê nosso cidadão “[...] ansioso por um chefe e politicamente idiota”. Com efeito, o conceito de Segurança Nacional segue mobilizado para a

manutenção da ordem interna a partir de uma “extraordinária simplificação do homem e dos problemas humanos” (COSTA, 2008, p. 87).

A doutrina de Segurança Nacional e a Constituição de 1988

O processo de abertura política foi marcado por constrangimentos exercidos pelos militares durante a Constituinte, reflexo dos amplos espaços de poder conquistados durante o regime autoritário. Dentre outras conquistas, os militares garantiram a preservação do controle sobre o aparelho de Segurança Pública, que permaneceu praticamente inalterado em relação ao período anterior. Para demonstrar isso, atentemos para a presença militar na Constituinte e, depois, para o legado da DSN na Constituição de 1988, com ênfase na militarização da Segurança Pública.

Transição “tutelada”

Chamo primeiro a atenção para as condições do processo da abertura política brasileira, definida por Linz e Stepan (1999) como “tutela amistosa”. Compreender de que forma se deu a relação dos militares com a Constituinte importa porque a Constituição, como observou Andrade (2017), consiste numa “afirmação jurídica” contextualizada política e historicamente e “dotada de sentido”. Portanto, não importa apenas o texto promulgado, mas *como e por quem* é promulgado. Segundo Mathias e Guzzi (2010, p. 50):

O processo que culminou na atual Constituição mostra que não se poderia esperar uma revisão substantiva das funções e missões das Forças Armadas. A própria forma que assumiu a elaboração dessa Carta, justamente a que (re)fundava a democracia no país depois de um longo período no qual a institucionalidade se construiu na ponta de baionetas, sequer foi autônoma. Em lugar de uma Assembleia Constituinte, o Brasil formou um Congresso Constituinte e, pior, resultado de um processo eleitoral no qual a maioria da população sequer sabia que estava elegendo aqueles que os representariam na inauguração de uma nova ordem legal no país.

Nesse ambiente conservador e sob tutela dos militares, a elaboração do texto se deu através de condicionamentos como o veto ao Ministério da Defesa e a imposição dos artigos 142 e 144, preservando às FFAA prerrogativas de controle sobre a segurança interna do país (STEPAN, 1986; CARVALHO, 2005).

A tutela⁷ militar sobre a constituinte traduzia o relevo dos militares naquele processo, e a pressão sobre a redemocratização assumiu, ainda, outros contornos. Além do lobby organizado pelas FFAA, que enviaram treze oficiais superiores para representarem os seus interesses, destaca-se a própria duração do governo de transição de José Sarney, o “mais longo governo interino na história das transições” (ZAVERRUCHA, 1994, p. 17), o que sinaliza grande interesse em protelar o processo. Segundo Zaverucha:

Em vez de tentar, como fez Adolfo Suárez (na Espanha), estabelecer o controle civil sobre os militares, José Sarney preferiu se acomodar aos interesses dos militares. Essa acomodação, aliás, não foi apenas do presidente, mas também do Congresso. A Constituição de 1988 praticamente deixou inalterado o teor das relações entre civis e militares estabelecidas pela Constituição autoritária de 1967 e sua emenda de 1969. A acomodação, que não causou maiores sobressaltos, foi obtida por um acordo tácito, definido como *tutela amistosa*, que pode ser explicada como o resultado de um equilíbrio local. Esse resultado favorece as Forças Armadas, pois elas preservam seu poder de veto nos assuntos relacionados à manutenção da ordem e da lei, sem carregarem o ônus de governar um país em crise. [...] O presidente (Sarney) chegou a declarar que o exército era um dos mais fortes baluartes da transição para a democracia (IBIDEM, p. 224).

Um dos aspectos mais tangíveis da tutela foi o fato de a comissão responsável pela redação dos capítulos sobre as FFAA e a Segurança Pública ter sido presidida pelo senador Jarbas Passarinho, coronel da reserva e ex-ministro dos governos Costa e Silva, Médici e Figueiredo, além de ter sido um dos signatários do AI-5 (ZAVERRUCHA, 2010). Como se isso não bastasse, a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

teve como porta-voz o deputado Ricardo Fiúza, um dos líderes da coalizão conservadora da Constituinte. [...] Fiúza trabalhou contra a tentativa de se dar fim ao controle do Exército sobre as Polícias Militares estaduais. Em vez de separar as forças responsáveis pela ordem interna da responsável pela ordem externa, bem como de fazer valer o preceito de que, em tempo de paz, as tropas militares federais são forças de reserva das Polícias Militares e em tempo de guerra o inverso, Fiúza optou por favorecer a autonomia das Forças Armadas. [...] Tal situação faz com que o Brasil se diferencie de outros países democráticos que possuem polícias com estética militar (ZAVERRUCHA, 2010, p. 46).

7 Segundo Penido, Rodrigues e Mathias (2020, p. 16), “tutela” pode ser definida como “a forma de controle indireto do poder de Estado pelas FFAA. Substitui o exercício direto do poder político pelo controle indireto daqueles que legalmente o exercem, quase numa atitude paternal diante do sujeito tutelado, considerado incapaz de ser responsável pelos seus atos”. Nesse sentido, o conceito de “tutela” significa que os militares se acham mais bem preparados para pensar estrategicamente, em relação à sociedade civil. Nesse sentido, “as Forças Armadas não são um poder moderador, muito menos neutro, para casos de crise. Os militares têm consciência da postura civil de tentar utilizá-los a serviço da facção no poder ou de suas oposições. Ao mesmo tempo, o estrato castrense tem seus interesses corporativos, como formular uma doutrina compatível com a importância que atribuem a si mesmos”.

A tutela aparece bem traduzida também na reação do General Leônidas, Ministro do Exército durante o governo Sarney, quando ameaçou “zerar” a Constituinte caso as exigências das FFAA não fossem atendidas (ANDRADE, 2017).

Assim, o espaço reservado às FFAA na ordem constitucional pós-1988 significou “uma solução de compromisso entre os diferentes atores, em especial os constituintes e os próprios militares. Pelo acordo, os militares continuavam como guardiões dos valores nacionais e os civis poderiam continuar com seu projeto democrático” (MATHIAS; GUZZI, 2010, p. 50).

A partir daí, a questão que nos interessa é: qual o espaço e papel ocupado pelas Forças Armadas no aparelho de Segurança Pública na Constituição de 1988?

Enclaves autoritários na Constituição de 1988

Segundo Zaverucha (2010), ainda que a nova Constituição tenha dado um tratamento progressista a diversos temas, “este não foi o caso das relações civil-militares. A Constituição manteve muitas prerrogativas militares não democráticas existentes na Constituição autoritária passada e chegou a adicionar novas prerrogativas”. Naquele momento, tanto políticos quanto intelectuais optaram por não questionar devidamente o legado autoritário do regime militar. Pior: ao oferecerem às prerrogativas militares verniz constitucional, legitimaram democraticamente os amplos poderes da caserna. “Em termos procedurais, o processo de redação da Constituição foi democrático. Contudo, a essência do resultado não foi liberal” (ZAVERUCHA, 2010, p. 43).

Durante a Guerra Fria, o regime militar buscava legitimidade⁸ contra a “guerra revolucionária”, a partir do Decreto-Lei nº 898/69 – Lei de Segurança Nacional. Segundo essa lei, a ameaça do “inimigo interno” demandaria coesão social e medidas de exceção validando quaisquer meios possíveis. Esse era o sistema ideológico por trás da tortura e dos homicídios cometidos pelo regime militar: um conceito jurídico de ameaça interna transgressor dos direitos humanos, que enunciava segurança nacional e liberdades individuais como objetivos mutuamente excludentes. Nesse sentido, a democracia liberal seria um entrave à segurança, e o discurso securitizador se legitimava a partir das novas ameaças do pós-Guerra Fria, notadamente o narcotráfico.

⁸ Cumpre sublinhar que o regime de segurança nacional produziu extensa capilaridade na esfera do Direito. Em 1971, em plena vigência do AI-5, foi publicada a obra “Direito de Segurança Nacional”, que “tentava sistematizar na literatura jurídica daquele período as bases dogmáticas para a legitimação do autoritarismo das ações do Estado” (Andrade, 2017, p. 30).

Imbuídos dessa ideologia, os militares conseguiram conter transformações substanciais nos OSP. A militarização das polícias é o ponto crítico desse legado, que as estabelece como organizações paramilitares à disposição do poder executivo dos estados e, ao mesmo tempo (e em última instância), sujeitas ao controle disciplinar e hierárquico do Exército. Isso criou uma confusão sobre a subordinação dessas forças. Em última análise, como reservas imediatas do Exército, conforme prescreve o artigo 144, elas são uma extensão direta da força militar federal.

Salvo raras exceções como a UNE e alguns constituintes como José Genoíno e Márcio Thomas Bastos, a constituição do sistema de Segurança Pública não era matéria de interesse popular. As discussões ficaram, por isso, restritas às instituições específicas dos OSP. Ainda que, paralelamente ao lobby pela militarização, alguns delegados tenham defendido uma polícia civil única e de carreira, no anteprojeto do texto, cedendo a pressões da ala militar, os representantes da Polícia Civil acabaram aceitando uma solução de meio-termo, com duas polícias, sendo a PM destinada ao patrulhamento ostensivo, num claro esvaziamento das prerrogativas da Polícia Civil (ZAVERRUCHA, 2010; SOARES, 2019).

Disso, resultou uma Carta muito próxima à de 1967, cujo Decreto-Lei nº 317 reorganizara as polícias com a criação da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), vinculada ao Exército e comandada por um General de Brigada. Preservada essa arquitetura durante a Constituinte, as polícias militares seguiram institucionalizadas como extensões do Exército (artigo 144, parágrafo 6º) e seu *ethos* está informado pelo Decreto n. 88.777, de 1983, extensão de outros dois anteriores, de 1969 e 1975 (LENTZ, 2021b, p. 49). Embora o controle executivo das polícias tenha sido retirado do Exército na Constituição de 1988, “elas permaneceram como forças auxiliares e reservas [...] e mantiveram as características militares. Tornavam-se novamente pequenos exércitos que às vezes escapam ao controle dos governadores” (CARVALHO, 2008, p. 213), pois o veto dos militares à nomeação dos comandantes pelas autoridades civis (os governadores) foi mantido após 1988. Ainda:

Para completar o processo de incorporação, essas polícias assumiram a *finalidade do policiamento ostensivo e preventivo territorial*, internalizando em seus regulamentos e no estatuto militar sua destinação para a *segurança e defesa interna*, nos termos da doutrina de segurança nacional, inclusive com seu *serviço de inteligência integrado ao serviço de inteligência do Exército* (LENTZ, 2021b, p. 49, grifos no original).

Seguindo esse fio, o artigo 142, que, junto com o 144, constitui o principal enclave autoritário no texto, diz que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Mas seria possível garantir aquilo a que se submete? Há um lapso lógico nessa parte do texto, que abre espaço para muitas interpretações e polêmicas em relação a um dos pontos nevrálgicos do ordenamento constitucional brasileiro.

Em uma democracia, o poder não é deferido a quem tem força, mas, ao contrário, a força é colocada ao serviço do poder. No Brasil, estabeleceu-se uma Constituição e foi entregue, precisamente, aos que são mais tentados a violá-la, a tarefa de manter a sua supremacia. Ora, se os militares são *garantes*, terminam sendo, também, organizadores da vida política. As Forças Armadas deixam de ser meio para se transformar, quando necessário, em fim do Estado. Os constituintes usaram um procedimento democrático para conferir às Forças Armadas um papel que pode tornar-se incompatível com os direitos liberais e com a vontade da maioria (ZAVERRUCHA, 2010, p. 49).

Uma mudança importante foi introduzida pela Lei Complementar nº 69, de 1991, que estabeleceu que as FFAA poderiam intervir em assuntos internos caso as forças policiais não se mostrem capazes de assegurar a “paz social”. Não obstante este avanço, esta cláusula tem sido violada corriqueiramente (ibidem, p. 51).

O problema é a própria definição dessa necessidade. Como alegam Muniz e Proença JR. (2007), as Forças Armadas podem e devem agir internamente “sempre que for necessário”. O problema reside na esfera política, da tomada de decisão, que precisa determinar quando há essa necessidade. Um dos problemas do artigo 142 é que não há clareza sobre o que se entende nele por “ordem”. O termo aparece diversas vezes na Constituição, tais como “ordem interna e internacional”, no preâmbulo do texto; “ordem constitucional” (no artigo 5º, XLIV); “ordem pública e social” (no art. 34, III, e no *caput* dos arts. 136 e 144); “ordem econômica” (no *caput* do artigo 170); e “ordem social” (no *caput* do artigo 193). “Deste modo, as Forças Armadas garantem a ordem constitucional, pública, política, social e econômica. Haja poder!” (ZAVERRUCHA, 2010, p. 49).

Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional, em todos os níveis do processo de tomada de decisão política, envolve escolhas que refletem as estruturas política e ideológica dominantes. Portanto, a noção de (des)ordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos (IBIDEM, p. 50).

Todavia, os contornos mal definidos dessa “ordem” não deixam dúvida quanto ao seu teor autoritário. Nesse sentido, a estrutura⁹ das polícias militares¹⁰ é concebida para responder a uma ameaça, que precisa ser determinada, o que foge completamente das atribuições de uma instituição policial democrática. Além disso, a condição de reserva das FFAA é algo comum apenas em regimes autoritários. Em democracias, é o Exército que constitui reserva da polícia, empregado em seu auxílio quando esta não consegue debelar distúrbios sociais – exceção feita a períodos de guerra, quando as forças policiais, por motivos compreensíveis, passam à reserva das FFAA. “As democracias traçam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas” (IBIDEM, p. 52).

Por fim, é importante mencionar que a Constituição cita a palavra “guerra” nada menos que dez vezes (artigos 5º, 21º; 22º; 42º; 49º; 84º; 137º; 148º; 154º) e “conflito” uma única vez, no artigo 138. “É a concepção da defesa do Estado prevalecendo sobre a defesa do cidadão” (ibidem, p. 69).

Esse desenho institucional vertebrado pela DSN gera desafios colossais para o desenvolvimento da democracia brasileira, ou algo até pior: uma estrutura autoritária sub-reptícia à República brasileira.

Doutrina de Segurança Nacional e (In)segurança Pública

Nesta última seção, vamos aos desdobramentos da DSN na Segurança Pública, orientada por um processo de securitização voltado contra as periferias. É a conversão do sujeito periférico em *inimigo* que sustenta e legitima esse processo, segundo a lógica da “guerra às drogas” que pauta a Segurança Pública pós-1988.

Militarização e securitização

Segundo Linz e Stepan (1996, p. 24), considera-se uma democracia consolidada, em termos constitucionais, quando “tanto as forças governamentais quanto as não governamentais, em todo o território do Estado, sujeitam-se e habitam-se à resolução de conflitos dentro de leis, procedimentos e instituições específicas, sancionadas pelo novo processo democrático”.

⁹ Essa estrutura pode ser assim resumida: hierarquia e disciplina militar; concebidas como reserva do Exército; vedação quanto à filiação partidária e condições específicas para elegibilidade; proibição de sindicalização e realização de greves; estrutura e caráter militarizado quanto a patentes, prerrogativas, direitos e deveres. Essa arquitetura institucional também se aplica ao Corpo de Bombeiros Militar.

¹⁰ Apesar da militarização ter sido mais fecunda e problemática nas polícias militares, também comprometeu a Polícia Civil, a Polícia Federal e o Sistema Penitenciário. Todas essas instituições estão sujeitas a um *modus operandi* militarizado na essência, isto é, a partir da definição de uma ameaça interna.

Seguindo esse raciocínio, e difícil considerar o Brasil uma democracia consolidada. O quadro de insegurança e violência cotidiana nas metrópoles brasileiras evidencia sérios limites em nosso processo democrático, sendo uma consequência da herança da DSN, sobretudo no campo da ordem/segurança pública.

É da relação entre segurança pública e ordem pública¹¹ que nasce a finalidade de dar respostas ao fenômeno da criminalidade, com repressão e prevenção, de modo que seja compatível com o direito primário da liberdade. Essa relação se constitui de vetores opostos: quanto maior a securitização, menor o espaço das liberdades individuais.

Logo, uma doutrina no âmbito estatal que prioriza a segurança ou a busca pela segurança tende a antagonizar a democracia. A necessidade implacável de alcançar a segurança implica na definição permanente de ameaças, gerando mal-estar social pela constante suspeição e repressão. Essa configuração de ameaças corresponde a um conceito de segurança voltado para o combate, situando-se, deste modo, fora dos limites do Estado Democrático de Direito.

Retornamos à DSN como um processo de securitização voltado para “superar, através do discurso da lei e da ordem, ora as supostas ameaças provocadas pelo comunismo e os movimentos e partidos de esquerda radicais, ora baseados na suposta falta de competência da sociedade civil em governar e dirigir a nação de modo satisfatório” (ANDRADE, 2017, p. 26). A DSN, é importante enfatizar, insinua a “contestação aos valores divergentes, diferentes ou antagônicos daqueles defendidos pela doutrina, especialmente emergidos das concepções pluralistas e multiculturalistas de democracia. Após o fim da ditadura, a doutrina “seguiu admitindo a atuação do poder militar no ambiente interno, o que revela a *permanência de uma crença ontológica na destinação doméstica das instituições militares*” (LENTZ, 2021b, p. 12. Grifos no original). Mais uma vez, “se observa um ponto expressivo de atrito com as concepções de democracia, especialmente com a de viés liberal-pluralista” (IBIDEM, p. 134).

A militarização da Segurança Pública constitui um dos desdobramentos nodais dessa ontologia, resultante do cruzamento de dois processos: a modernização excludente, que não incluiu a massa do povo trabalhador; e uma política de segurança pautada pelos militares. A República de 1988 está assentada sobre esse cruzamento, e a DSN passa a se adaptar à política de “*war on drugs*”, emulada dos EUA. O resultado desse processo se revela sintomático nas manchetes dos jornais, banalizando chacinas policiais e outras formas de escalada da violência estatal no contexto da crescente securitização contra as periferias.

11 Segundo Lazzarini (1987), o conceito de “ordem pública” pode ser muito variável ao longo da história, dependendo das variáveis políticas e societárias particulares de cada país, povo e época.

“Guerra às drogas” e o “*outro inimigo interno*”

Já foi identificado que a DSN direciona o combate ao “inimigo interno”. Superado o comunismo, quem se torna o inimigo na ordem pós-Guerra Fria?

Vale ressaltar que o Estado é constituído pelo monopólio administrativo de um território delimitado, "sancionado por lei e por um controle direto dos meios internos e externos de violência" (GIDDENS, 2008, p. 145). A Segurança Pública é formada pelo conjunto dos meios internos. Essa observação é importante porque há uma distinção ontológica entre a guerra e a Segurança Pública. A separação é nítida no propósito: a guerra visa ao “esmagamento do inimigo” (CLAUSEWITZ, 2010, p. 829), enquanto a Segurança Pública, composta pelas polícias e guardas em suas mais diversas formas, tem de lidar com diferentes tipos de demandas da sociedade que exigem capacidade de diálogo e de mediação que se sobrepõem ao uso da violência. Nesse sentido, “segurança democrática”, ou “cidadã”, compreende uma multiplicidade de dimensões para o problema da violência e ordem pública, incorporando a preocupação com a qualidade de vida e a dignidade humana (SUCCI JR., 2018).

Não obstante, constatamos o surgimento de um terreno que Derghougassian (2008) denomina como “processo de “intermesticação”, que resulta na militarização das forças policiais e na “policialização” dos militares”. Especificamente, o contexto internacional da Guerra Fria orientou os militares para o combate ao inimigo interno, e, com o fim da “ameaça comunista”, a repressão se concentrou no narcotráfico, reforçando uma velha agenda brasileira: a violência contra a periferia, onde encontramos a figura do “*outro inimigo interno*” da ordem brasileira. O uso sistemático da ação policial violenta recai sobre o sujeito periférico e marginalizado, e, assim, exclusão e repressão se retroalimentam a partir da negação da humanidade desse sujeito, *o marginal convertido em inimigo*.

Esse ciclo fundamenta ao discurso “*bandido bom é bandido morto*”. O “bandido” corresponde a um arquétipo que não se limita à categoria de “criminoso”. Enquanto este deve sofrer as sanções cabíveis dentro dos limites legais, o “bandido” não desperta empatia ou solidariedade, justificando a relação amigo-inimigo (SCHMITT, 2019).¹² Segundo Souza (2015, p. 19):

12 No limite (guerra), o conflito assume expedientes violentos para a resolução dentro do terreno da relação amigo-inimigo. O inimigo só existe dentro da esfera da política, o que remete à acepção clausewitziana da guerra enquanto outra gramática da política. Com efeito, relembramos Schmitt (2019), que situa a política a partir da distinção amigo-inimigo no âmbito externo ao Estado, “uma vez que a ideia de inimigo interno, legitimando o emprego da força letal contra os próprios cidadãos, não seria compatível com a função estatal” (Succi Jr., 2018).

Os dilemas da segurança pública brasileira são reflexos de um legado político autoritário. [...] O medo derivado da violência urbana, somado à desconfiança nas instituições do poder público encarregadas da implementação e execução das políticas de segurança produzem uma evidente redução da coesão social, o que implica, entre muitos problemas, na diminuição do acesso dos cidadãos aos espaços públicos; na criminalização da pobreza (à medida que determinados setores da opinião pública estigmatizam os moradores dos aglomerados urbanos das grandes cidades como os responsáveis pela criminalidade e violência) e na desconfiança generalizada entre as pessoas, corroendo laços de reciprocidade e solidariedade social.

Dito isso, a banalização da ideia de uma “guerra urbana” reflete a profundidade da DSN também na sociedade. A todo momento, os meios de comunicação alimentam esse discurso¹³. Mas de onde vem essa “guerra”?

Em 1971, o governo Nixon, buscando popularidade durante o conturbado período de lutas por direitos civis e contra a Guerra do Vietnã, adotou uma agenda radical de combate às drogas que visava, sobretudo, a criminalização de grupos considerados “indesejados” pelas elites norte-americanas. Segundo um de seus secretários, John Erlichman: “sabíamos que não podíamos criminalizar quem era antiguerra ou negro, mas convencendo a população a associar hippies à maconha e negros à heroína, e depois criminalizando fortemente os dois, poderíamos desestabilizar ambas as comunidades” (MARTINS, 2018)¹⁴ Temos aqui uma confissão sobre as verdadeiras razões por trás da política de “guerra às drogas”, que serviu de ensaio para a criminalização dos setores marginalizados.

Da mesma forma, ainda durante a ditadura, a Lei de Segurança Nacional não fazia distinção entre presos políticos e comuns, dando amplitude à repressão. Uma vez capturados, tanto os criminosos comuns como os presos políticos eram enviados para a mesma ala no presídio de Ilha Grande, onde mesclaram-se e deram origem à primeira facção narcotraficante no Brasil, o Comando Vermelho. A fundação das facções no Brasil ocorre dentro de instituições do Estado, fato *sui generis*, se compararmos com os cartéis mexicanos e outras organizações criminosas do narcotráfico internacional.

Quatro décadas depois, essas facções disputam o controle de territórios entre si e com as forças do Estado. A fim de ilustrar a gravidade do problema, atentemos para a canção dos policiais do Batalhão de Operações Especiais da PMERJ:

13 Segundo Giddens e Sutton (2014, p. 7), “discurso” pode ser definido como “modo de falar e pensar sobre um assunto, unido por princípios comuns. Seu intuito é estruturar a compreensão e as ações das pessoas sobre determinado assunto”.

14 Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/10662216/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

Você que me ouve, preste muita atenção / Eu estou chegando, chegando, chegando / E ai!? Mandou me chamar? / O Bope vai te pegar! / O Bope vai te pegar! / Homens de preto, qual é sua missão? Entrar pela favela e deixar corpos no chão! / Homens de preto, que é que você faz? / Eu faço coisas que assusta o satanás! / Bope vai te pegar! / Cachorro latindo / Criança chorando / Vagabundo vazando! / É o Bope chegando! É o Bope matando!

O que justifica essa violência institucional? No que ela se estrutura? Segundo Hélio Luz, chefe de polícia do RJ entre 1995-97, a polícia

foi feita para fazer segurança de Estado e segurança da elite. Eu faço política de repressão em benefício do Estado, para a proteção do Estado [...] (que) mantém a favela sob controle. Como é que você mantém dois milhões de habitantes sob controle, ganhando 112 reais, quando ganha? Como é que você mantém os excluídos todos sob controle, calmos? Com repressão, lógico. É polícia política mesmo. Isso aqui é uma sociedade injusta e nós garantimos essa sociedade injusta, o excluído fica sob controle, e ‘ai dele’ que saia disso. E nós fazemos um negócio bem sofisticado. Na África do Sul eles colocam arame, aqui é sem arame (LUND; SALLES, 1999).¹⁵

Nessa toada, Franco (2014, p. 41):

A forma como a polícia militarizada do Brasil trata jovens negros, pobres, como inimigos em potencial do Estado de Direito precisa produzir uma impressão, na população, de que está em jogo a defesa de todos. Ou seja, produz no imaginário social a diferenciação de classe e a diferenciação racial, uma vez que são justificadas as incursões que vitimam o público descrito acima.

A percepção da segurança como uma “guerra” abre portas para ações excepcionais do Estado, de outra forma inconcebíveis dentro da ordem democrática. A banalização dessa ideia tem como consequência a naturalização das constantes violações de direitos humanos pelas forças do Estado, que atacam populações específicas, como aquelas que habitam o conjunto de favelas do Complexo do Alemão. Raul Santiago, ativista e morador, ressalta:

É muito ‘louco’ a gente ter um ‘caveirão’ circulando nas favelas do Rio de Janeiro, um ‘caveirão’ parecido com o que era usado na época do *Apartheid*, na África, que é usado hoje no controle de Israel sobre a Palestina, um carro blindado com capacidade de disparar tiros por todos os lados. Viver na favela é viver numa realidade já estereotipada de preconceitos diversos. Toda política pública que chega ‘pra’ favela vem através da Secretaria de Segurança. Então, o Estado dialoga com a realidade da favela nos observando a partir da mira do fuzil de um policial. Esse é o nosso contato com o mundo enquanto cidadão. Mas [a sociedade] se sente segura porque ‘tá’ passando no jornal que assassinaram pessoas dentro da favela. [...] Tem todo um mercado em torno do que é essa ideia de guerra, mas guerra a gente não vive, a gente vive extermínio. Só quem morre é a juventude da favela, população preta,

¹⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Pu6qI78RAGw>. Acesso em: 02 maio 2023.

população pobre, os dados mostram isso. E a gente não consegue discutir dados, a gente não consegue avançar minimamente ‘pra’ uma outra ideia de construção de segurança que não seja pautada em violência direta. [...] Um jovem fumando maconha no Alemão é ‘porrada’, tiro e cadeia, e num endereço nobre do Rio de Janeiro é um usuário, de classe média, ‘que não sei o quê’, que vai ‘anotar uma coisa’ e vai sair. Se anotar, porque às vezes pode ser filho de ‘alguém grande’ (Martins, 2018)¹⁶

Como argumentei até aqui, é a DSN que dá o sentido dessa repressão social. Segundo Coimbra (2000, p. 14):

Com relação à Doutrina de Segurança Nacional hoje, dentro da nova ordem mundial, [...] os ‘inimigos internos do regime’ passam a ser os segmentos mais pauperizados e não mais somente os opositores políticos. São todos aqueles que os ‘mantenedores da ordem’ consideram ‘suspeitos’ e que devem, portanto, ser eliminados. Grupos de extermínio – nascidos sob o beneplácito do regime militar e dele fazendo parte – funcionam ainda para estes fins, financiados por comerciantes e empresários e, com auxílio de muitos dispositivos sociais – como a mídia – têm fortalecido processos de subjetivação que produzem juízes e autores como sujeitos necessários à ‘limpeza’ do corpo social ‘enfermo’. Estes ‘enfermos’ são percebidos como perigosos e ameaçadores. A modernidade exige cidades limpas, assépticas, onde a miséria – já que não pode ser mais escondida e/ou administrada – deve ser eliminada. Eliminação não pela sua superação, mas pelo extermínio daqueles que a expõem incomodando os ‘olhos, ouvidos e narizes’ das classes mais abastadas.

Como aponta Soares (2019, p. 33), “a boa forma de uma organização é aquela que melhor serve ao cumprimento de suas funções”. Simplesmente, a militarização não atende à função policial. Nesse quadro, produzir resultados se torna prender e matar. Assim, serão os grupos sociais mais vulneráveis aqueles mais suscetíveis à escolha dos policiais.

Nos territórios vulneráveis, a tendência será atuar como tropa de ocupação e enfrentar inimigos. Assim se explicam as milhares de execuções extrajudiciais sob o título cínico de ‘autos de resistência’, abençoado pelo MP sem investigação e arquivados com o aval cúmplice da Justiça e a omissão da mídia e de parte da sociedade. [...] Ela (a polícia) vai à caça do personagem socialmente vulnerável, que comete determinados tipos de delito, próprios a esse tipo de personagem e ao âmbito de observação do policial ostensivo. Portanto, socialmente vulnerável torna-se sinônimo de vulnerável à abordagem policial, ao flagrante e à correspondente tipificação criminal (IBIDEM, p. 36-37).

É fácil concluir que a militarização produz violência, não segurança, e destrói pontes entre os policiais e a comunidade de modo análogo a um regime de ocupação, que ressignifica

¹⁶ Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/10662216/>. Acesso em: 02 maio 2023.

o valor de vida e morte dos cidadãos vulneráveis e agentes de segurança como, respectivamente, “danos colaterais” e “baixas de combate”.

E como se tudo isso não bastasse, as FFAA têm sido empregadas frequentemente, escalando ainda mais a violência. Em um estudo realizado pelo Ministério da Defesa, de 2019, constata-se que entre 1992 e 2019 foram realizadas ao todo 136 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)¹⁷ no Brasil (Brasil, 2019), sendo 23 no campo da Segurança Pública.

Posto de forma simples, o emprego das FFAA tende a produzir excessos no uso da força. Por isso, só se justifica como *ultima ratio*. Além disso, é preciso considerar os antecedentes históricos das relações civil-militares brasileiras, que sugerem que tal presença constante pode significar, em determinados contextos, como aqueles de crise política e institucional, aproximações perigosas do estamento militar com as instituições políticas. Em circunstâncias desse tipo, o intervencionismo das FFAA pode ressurgir. Segundo Rodrigues (2012, p. 34), o “catastrofismo dessa avaliação” tem repercussões mais diretas em sociedades marcadas, historicamente, por inúmeras intervenções das FFAA na arena política, o que invariavelmente redundou em regimes autoritários – como é o caso brasileiro.

Algumas dessas operações GLO se deram em apoio à instalação de Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), promovidas pelas autoridades, e até por especialistas, como um projeto de resolução para o problema da Segurança Pública. Originalmente, as UPPs deveriam, depois de retomados os territórios – pacificados –, integrá-los à *polis* brasileira. No entanto, o que o tempo revelou foi a consolidação de um projeto securitizador dessas comunidades, agora fortificadas sob o controle do Estado, com direito a toques de recolher e diversas violações de direitos, em mais uma atualização do projeto autoritário brasileiro.¹⁸

17 A GLO constitui um dispositivo jurídico que instrumentaliza as Forças Armadas como um recurso voltado para a mobilização dentro do território nacional, com o objetivo de salvaguardar, com o emprego de expedientes de força indisponíveis às forças de ordem pública, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem.

18 Como salienta Franco (2014), o modelo das UPPs foi inspirado na experiência colombiana, que observou aporte do Estado em iniciativas para reabilitar socialmente os territórios retomados das facções. Seria a ausência dessas políticas sociais o fator responsável pelo fracasso das UPPs no Rio de Janeiro.

Considerações finais

“Paz sem voz não é paz, é medo.”
O Rappa

A DSN, como procurei apontar, trata-se da normatização de uma ideologia autoritária do Exército, institucionalizada a partir do Estado Novo, baseada na premissa do combate ao “inimigo interno”. A ordem pós-1988, em que pese todo o ordenamento constitucional do Estado de Direito desenhado na Carta de 1988, segue prenhe de elementos legados por essa doutrina, que tem promovido uma escalada da militarização e da violência na ordem pública brasileira. Com efeito, o quadro geral que orienta as políticas de segurança tem traduzido uma preocupação maior com a defesa dos interesses do Estado do que da cidadania, produzindo um déficit democrático nas instituições policiais. Pois a DSN tem por objetivo garantir um estado de segurança, o que podemos entender, com certa ironia, uma vez que representa justamente o contrário: a institucionalização de um Estado de violência armada.

A persistência dessa doutrina traduz, também, a permanente desconfiança dos militares em relação aos civis para cuidar da segurança ou de qualquer tema caro à ordem. Na perspectiva militar, o soldado é um destemido dotado da coragem de lutar contra a morte, enquanto os civis seriam covardes e incapazes de contribuir com a “missão” da segurança nacional, compreendida dentro dos limites de uma guerra.

A consequência de um ordenamento cívico orientado pela busca de segurança absoluta é a produção de um antagonismo legal à ordem democrática, cujas constituições se fundamentam na garantia a liberdades individuais que impõem limites ao Estado. A segurança absoluta que dá sentido à DSN protege o Estado e seus componentes e, paralelamente, se torna uma ameaça a todo o restante da sociedade.

Esse quadro produz insegurança e constitui uma das principais variáveis da crise da democracia brasileira, que culminou com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 – amplamente apoiado pelos militares. Das plataformas de campanha do então candidato, cumpre lembrar, figurava especial importância para o tema da Segurança Pública – sob o discurso de “*bandido bom é bandido morto*” –, que, sem dúvida, é uma das questões que mais mobilizam o eleitor brasileiro hoje.

Logo, a DSN prescreve um modelo de ordem refratário à democracia, na medida em que se sustenta na pacificação por vias autoritárias das contradições políticas e sociais inerentes a qualquer democracia e promove violência militar no interior da sociedade, a partir de uma definição de “inimigo” que corresponde ao que há de pior na história política e social brasileira.

Superar a DSN significa, nesse sentido, promover inclusão social e fortalecer a pluralidade que marca de forma inelutável (e imprescindível) as sociedades democráticas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, V. L. de. **A constituição desmilitarizada**: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2017.

BRASIL. **Estudo das Operações de GLO 1992-2019**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1-metodologia-de-estudo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework or analysis. Boulder: Rienner, 1998.

CARVALHO, J. M. de. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

CLAUSEWITZ, C. von. **Da guerra**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

COELHO, E. C. **Em busca de identidade**: o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

COIMBRA, C. M. B. “Doutrinas de Segurança Nacional: banalizando a violência”. **Psicologia em Estudo**, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02>. Acesso em: 11 abr. 2023.

COSTA, F. C. de S. **Doutrina de Segurança Nacional**: entre o passado e o futuro. 2008. 194 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

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

ELIAS, N. **O processo civilizador Vol I**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: Departamento de Estudos, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/fundamentos-do-poder-nacional/FPN2022.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FRANCO, M. **UPP - A redução da favela a três letras**: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. 2014. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014. Disponível em: <http://app.uff.br/riuff/handle/1/2166>. Acesso em: 01 maio 2023.

GIDDENS, A. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2008.

GIDEENS, A.; SUTTON, P. W. **Conceitos essenciais da sociologia**. São Paulo: Unesp, 2017.

LAZZARINI, Á. (org.). **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LENTZ, R. “A doutrina de segurança nacional da ESG revisitada (1974-1985)”. **Revista Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, ano xxiii, n. 92, jan./fev./mar. 2021a. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/a-doutrina-de-seguranca-nacional-da-esg-revisitada-1974-1985/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

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

LINZ, J. J.; STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LUND, K.; SALLES, J. M. **Notícias de uma Guerra Particular**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1999. Color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Pu6qI78RAGw>. Acesso em: 04 maio 2023.

MARTINS, R. **Relatos do front: o outro lado do cartão postal**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2018. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/10662216/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. “Autonomia na Lei: Forças Armadas nas constituições nacionais”. **RBCS**, v. 25, n. 73, jun. 2010.

MERCADANTE, P. **Militares e Civis: a ética e o compromisso**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MONTEIRO JÚNIOR, L. O. “Contra a foice e o martelo: a invenção do anticomunismo no Exército Brasileiro”. **Aedos**, Porto Alegre, v. 8, p. 255-276, 2017.

MUNIZ, J.; PROENÇA JR., D. “Forças armadas e policiamento”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 48-63, 2007. Disponível em: <http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/6/3>. Acesso em: 10 abr. 2023.

OLIVEIRA, E. R. de. **As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1976.

PENIDO, A.; RODRIGUES, J. M.; MATHIAS, S. K. As forças armadas no governo Bolsonaro. **Tricontinental**, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.thetricontinental.org/pt-pt/brasil/as-forcas-armadas-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em 14 mar. 2023.

RODRIGUES, T. M. S. “Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra”. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro: 2012. v. 34, n. 1, p. 9-41.

SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Ed. UNESP, 2018.

SCHMITT, C. **O conceito de político**. Lisboa: Edições 70, 2019.

SOARES, L. E. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, R. S. R. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2015.

STEPAN, A. C. **Os militares da abertura à nova república**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STEPAN, A. C. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Artenova, 1975.

SUCCI JR., D. P. “Segurança pública/interna”. *In*: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. 1. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 2018, v. 1. p. 923-930.

ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. *In*: TELES, E.; SAFATLE, V. (org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

ZAVERUCHA, J. **Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil?** São Paulo: Ed. Ática, 1994.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), onde fiz meu Doutorado e ao Instituto de Estudos Estratégicos (INEST-UFF), onde fiz o meu Mestrado. Ambas as instituições foram e permanecem muito importantes para minha formação, docência e pesquisa. Reconheço, igualmente, a importância das orientações dos professores Vágner Camilo Alvez, durante o Mestrado, e Frederico Costa e Pedro Villas Boas, durante o Doutorado, fundamentais para a realização dessa pesquisa.

Financiamento: Agradeço à Capes e ao povo brasileiro pelo financiamento durante toda a pós-graduação, cuja pesquisa foi imprescindível para a produção deste artigo.

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: O trabalho respeitou a ética durante a pesquisa e não passou por nenhum comitê.

Disponibilidade de dados e material: Os dados e materiais utilizados no trabalho estão disponíveis para acesso em bibliografias e documentos publicados on-line e em livros físicos.

Contribuições dos autores: A obra é exclusivamente de minha autoria.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

