

GUERRA SEM QUARTEL:
A MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA
E AS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM
EM GOVERNOS DEMOCRÁTICOS NACIONAIS*

*Caio Ferreira de Souza***

Resumo: O artigo tematiza as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) durante os governos FHC II (1999-2002) e Lula I (2003-2006). Pressupondo divergência político-ideológica entre as gestões, a pesquisa questiona se houve diferença na condução das operações de GLO. O objetivo do trabalho é refletir sobre a atuação das Forças Armadas na gestão da segurança pública brasileira, curiosamente fomentada por governos civis democraticamente eleitos. Para o desenvolvimento da pesquisa, procedeu-se à revisão bibliográfica do objeto proposto e à consulta à legislação pertinente e ao acervo documental do Ministério da Defesa sobre as operações de GLO. Este trabalho é composto por três partes: a primeira contextualiza o mecanismo da GLO no ordenamento jurídico brasileiro; a segunda descreve o emprego das operações de GLO, no período delimitado, em consulta ao acervo mencionado; e a terceira aprofunda o debate sobre a militarização da segurança pública e suas implicações à cidadania e à democracia. Desse modo, o artigo prioriza uma análise comparativa entre os governos mencionados e aprofunda a discussão à luz de reflexões criminológicas sobre segurança pública, criminalidade e violência. Em conclusão, a pesquisa constata que ambas as gestões favoreceram a militarização da segurança pública mediante o emprego recorrente de tais operações, as quais reforçam o controle social e afetam o exercício da cidadania.

Palavras-chave: Garantia da Lei e da Ordem; Militarização da segurança pública; Urbanismo Militar.

WAR WITHOUT QUARTERS:
THE MILITARIZATION OF PUBLIC SECURITY
AND THE GUARANTEE OF LAW AND ORDER OPERATIONS
IN NATIONAL DEMOCRATIC GOVERNMENTS

Abstract: The paper discusses the operations of Guarantee of Law and Order (GLO) during the FHC II (1999-2002) and Lula I (2003-2006) administrations. Assuming a political-ideological divergence between the two governments, the research questions whether there were differences in the conduct of GLO operations. The aim of the work is to reflect on the role of the Armed Forces in the management of Brazilian public security, curiously fostered by democratically elected civilian governments. For the development of the research, a bibliographic review of the proposed subject was carried out, along with consultations of legislation and the documentary collection of the Ministry of Defense regarding GLO operations. This work consists of three parts: the first contextualizes the mechanism of GLO

* Versão atualizada de artigo originalmente apresentado à disciplina Criminalidade, Segurança e Políticas Públicas, ministrada pela Profa. Dra. Debora Regina Pastana e pelo Prof. Dr. Gustavo de Carvalho Marin, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia (PPGDI/UFU). Registro os meus agradecimentos aos professores e aos pareceristas anônimos.

** Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal de Uberlândia, Brasil. Bacharel em Direito pela mesma instituição. Bolsista CAPES/BRASIL. Integrante do Grupo de Pesquisa Politeia: cultura política, teoria e identidade constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0976-7147>. Contato: caioferreirasouza@ufu.br.

within the Brazilian legal framework; the second describes the use of GLO operations during the specified period, based on the described collection; and the third deepens the debate on the militarization of public security and its consequences for citizenship and democracy. Thus, the article prioritizes a comparative analysis between the mentioned governments and further explores the discussion in light of criminological reflections on public security, crime, and violence. In conclusion, the research finds that both administrations favored the militarization of public security through the recurrent use of such operations, which reinforce social control and affect the exercise of citizenship.

Keywords: Guarantee of Law and Order; Militarization of public security; Military Urbanism.

GUERRA SIN CUARTEL: LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS OPERACIONES DE GARANTÍA DE LA LEY Y DEL ORDEN EN GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS NACIONALES

Resumen: El artículo aborda las operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (GLO) durante los gobiernos de FHC II (1999-2002) y Lula I (2003-2006). Suponiendo una divergencia político-ideológica entre las gestiones, la investigación cuestiona si hubo diferencias en la conducción de las operaciones de GLO. El objetivo del trabajo es reflexionar sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en la gestión de la seguridad pública brasileña, curiosamente fomentada por gobiernos civiles elegidos democráticamente. Para el desarrollo de la investigación, se realizó una revisión bibliográfica del objeto propuesto, así como una consulta a la legislación pertinente y al acervo documental del Ministerio de Defensa sobre las operaciones de GLO. Este trabajo se compone de tres partes: la primera contextualiza el mecanismo de la GLO en el ordenamiento jurídico brasileño; la segunda describe el empleo de las operaciones de GLO, en el período delimitado, mediante la consulta al acervo mencionado; y la tercera profundiza en el debate sobre la militarización de la seguridad pública y sus implicaciones para la ciudadanía y la democracia. De este modo, el artículo prioriza un análisis comparativo entre los gobiernos mencionados y profundiza la discusión a la luz de reflexiones criminológicas sobre seguridad pública, criminalidad y violencia. En conclusión, la investigación constata que ambas gestiones favorecieron la militarización de la seguridad pública mediante el uso recurrente de tales operaciones, las cuales refuerzan el control social y afectan el ejercicio de la ciudadanía.

Palabras clave: Garantía de la Ley y del Orden; Militarización de la seguridad pública; Urbanismo Militar.

1 Introdução

Segurança pública é campo¹ em disputa. Como resultado, a articulação de determinadas políticas criminais, sob pretexto de combate à criminalidade e erradicação da

¹ “Cabe afirmar de antemão que o ‘campo da segurança pública’ não se confunde com o *campo científico*. Ele é o *locus* do cruzamento entre campo e intelectual e científico das ciências sociais e do direito e o campo burocrático-político que envolve operações da segurança pública e da justiça criminal”. VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. As ciências sociais brasileiras e a formação do “campo da segurança pública”. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 9, p. 33-58, 2017, p. 36, grifos do autor.

violência, incorre em sua perpetuação, estigmatização e multiplicação. Na contramão dos direitos fundamentais, consagra-se uma democracia de paradoxos. E a cidadania cede espaço à militarização² – ou, talvez, a militarização nunca tenha cedido espaço à cidadania.

Refletindo sobre democracia e controle social, este artigo se preocupa em discutir uma particularidade da segurança pública brasileira: as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Este trabalho não se preocupa em aferir sua legalidade; afinal, trata-se de mecanismo reconhecido pelo ordenamento jurídico pátrio. A controvérsia está em sua admissibilidade: no plano normativo, são um mecanismo subsidiário e episódico; no plano prático, porém, têm se revelado um instrumento recorrente e preferencial. A preocupação reside nessa tensão aparente, na disparidade entre norma jurídica e fato.

Essa contradição é observada no plano quantitativo: entre 1992 e 2022, 145 operações de GLO foram executadas,³ as quais revelam participação enfática dos militares na gestão da segurança pública – e, por consequência, na “gestão dos indesejáveis”⁴ –, sob frequente invocação por parte de governos civis democraticamente eleitos.

Este artigo tematiza o emprego das operações de Garantia da Lei e da Ordem em momentos democráticos, notadamente no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1999 e 2002, e no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2006. O problema desta pesquisa, articulado em forma de indagação, assim pode ser compreendido: houve significativa diferença na condução das operações de Garantia da Lei e da Ordem durante os governos FHC II e Lula I?

Essa pergunta merece ser dimensionada e justificada, pois o período não foi escolhido a esmo: o recorte possui diversas determinantes. O primeiro fator é estatístico. Na Nova República (1985-presente), os dois governos, se analisados em continuidade, representam o período com o maior número de operações de GLO.⁵ Isso, por si só, já fundamenta a investigação. Mas há também motivação histórica: tanto FHC quanto Lula foram opositores do regime militar e atuaram na Assembleia Nacional Constituinte, cada qual à sua maneira, em favor do restabelecimento democrático. Estão, portanto, historicamente vinculados à

² “Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil. A militarização é crescente quando os valores do Exército se aproximam dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se superpõem”. ZAVERUCHA, Jorge. A militarização da Abin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 jan. 2006.

³ BRASIL. Ministério da Defesa. *Histórico de operações de GLO (1992-2022)*. Brasília, DF, 2022.

⁴ “Hoje, poder-se-ia falar em um Estado Pós-Democrático, um Estado que, do ponto de vista econômico, retoma com força as propostas do neoliberalismo, ao passo que, do ponto de vista político, se apresenta como um mero instrumento de manutenção da ordem, controle das populações indesejadas e ampliação das condições e acumulação do capital e geração de lucros”. CASARA, Rubens Roberto Rebello. *O Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e a gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017, p. 12.

⁵ BRASIL, *Histórico de operações de GLO (1992-2022)*, cit.

Constituição de 1988, cuja redação final concernente à segurança pública é o fundamento legal primeiro das operações de GLO.

Finalmente, há uma determinante política: no advento da Nova República, os governos de FHC e Lula nas décadas de 1990 e 2000 representaram projetos políticos ideologicamente divergentes: o primeiro associado à tradição política de direita e o segundo à tradição de esquerda.⁶ É preciso investigar por qual razão esse antagonismo não reflete a convergência pelo dispositivo da GLO.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é refletir sobre a atuação das Forças Armadas na gestão da segurança pública brasileira, questionavelmente impulsionada por governos civis, bem como compreender os seus desdobramentos a partir de leituras criminológicas e sociológicas sobre violência e segurança. Com maior especificidade, o conceito de *novo urbanismo militar*, discutido por Stephen Graham,⁷ mas em atenção estrita à realidade brasileira, é o que motiva e orienta o trabalho.

Para o desenvolvimento da pesquisa, procedeu-se à revisão da literatura sobre o objeto de estudo proposto e à consulta da legislação e do acervo documental sobre as operações, disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério da Defesa, com o escopo de compreender o mecanismo, contextualizar a sua aplicação e fornecer diagnósticos sobre o período analisado.

Para tanto, este trabalho foi estruturado em três seções. A primeira analisa a inserção da Garantia da Lei e da Ordem na arquitetura legal da segurança pública brasileira. A segunda compara o emprego das operações de GLO nos governos FHC II e Lula I em atenção aos dados coletados. A terceira parte, por sua vez, aprofunda o cerne crítico do trabalho, mediante a reflexão sobre o emprego das operações de GLO e suas implicações ao exercício da cidadania.

⁶ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.

⁷ “O foco de Graham é a problemática do ‘urbanismo militar’ – ou do controle socio-espacial, da securitização do cotidiano e daquilo que tenho chamado de ‘dimensão geopolítica supralocal da escala local’ e ‘militarização da questão urbana’ –, analisada com base no papel de países capitalistas centrais (mormente dos Estados Unidos, e secundariamente do Reino Unido) e desse peculiar país semiperiférico que é Israel. Encarada a partir do Brasil, da América Latina e do ‘Sul global’, a questão ganha feições específicas. Complementares, certamente; mas um tanto distintas [...] No ‘Sul’, em contraste, a ‘militarização da questão urbana’ tem sido impulsionada, acima de tudo, pelo combate à criminalidade violenta ordinária, seja aquela associada ao crime organizado (ou àquele ‘semiorganizado’, que corresponde à maior parte do tráfico de drogas de varejo), seja a associada ao crime não organizado. Em um país como o Brasil, o pano de fundo da ‘militarização da questão urbana’ são sentimentos difusos e cada vez mais presentes de medo e insegurança, reverberados e retroalimentados pela mídia (afinal, o horror cotidiano rende boas manchetes) e pelo sistema político-eleitoral (afinal, o medo generalizado costuma ser um bom instrumento de controle sócio-espacial). Sabe-se, porém, que a relação desses sentimentos com a incidência objetiva de crimes violentos (homicídios, assaltos, latrocínios etc.) está longe de ser linear [sic]”. SOUZA, Marcelo Lopes de. Apresentação: Cidades e militarização, de “Norte” a “Sul”. In: GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 12.

2 Ordem constitucional e reminiscências autoritárias

E O PARTIDO DOS TRABALHADORES, POR ENTENDER QUE A DEMOCRACIA É ALGO IMPORTANTE [...] VEM AQUI DIZER QUE VAI VOTAR CONTRA ESSE TEXTO, EXATAMENTE PORQUE ENTENDE QUE, MESMO HAVENDO AVANÇOS NA CONSTITUINTE, A ESSÊNCIA DO PODER, A ESSÊNCIA DA PROPRIEDADE PRIVADA, A **ESSÊNCIA DO PODER DOS MILITARES CONTINUA INTACTA NESTA CONSTITUINTE.**⁸

O processo de militarização brasileiro foi historicamente estruturado por um paradigma específico: o da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), a qual, gestada pela Escola Superior de Guerra (ESG) – instituição criada em 1949 sob inspiração do *National War College* de Washington – anunciava “um discurso desenvolvimentista que impunha a presença de uma estrutura forte como necessária para gerar a segurança interna”.⁹

Para Joseph Comblin, em investigação sobre a influência, inserção e adaptação da Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos em diversos países da América Latina, “o Brasil representa eminentemente a ideologia da segurança nacional, já que os protagonistas da ideologia puderam preparar sistematicamente, durante quinze anos, sua estratégia, e em seguida lhes foi possível pô-la em prática (desde 1964)”.¹⁰

Nesse sentido, refletindo sobre o pensamento político dos militares no Brasil, Rodrigo Lentz consigna (i) tratar-se de “doutrina de ação política, deliberadamente ideológica, teístacristã em sua ontologia e muito além da teoria de guerra revolucionária”,¹¹ que, a despeito da retórica racional e técnica, camufla o componente ideológico; (ii) que essa camuflagem é reflexo de um esforço de hegemonização da doutrina, consignando a sua influência nas gerações militares de 1930-1945, 1945-1964 e 1964-1985; (iii) que as considerações doutrinárias foram pensadas para “tempos de paz”; e (iv) “que a doutrina contribuiu decisivamente para o processo de coesão ideológica das organizações militares”.¹²

Todavia, os reflexos da DSN não se exauriram com o fim do regime civil-militar. Conquanto tenha perdido a influência de outrora, esse empreendimento se transformou e

⁸ LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso proferido na sessão de 23 de setembro de 1988. In: BRASIL. Assembleia Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, 1988, p. 14.313, grifo nosso.

⁹ DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 285

¹⁰ COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, p. 151.

¹¹ LENTZ, Rodrigo. A doutrina de segurança nacional da ESG revisitada (1974-1985). *Revista Insight Inteligência*, v. 23, n. 92, p. 55-70, 2021, p. 69.

¹² LENTZ, A doutrina de segurança nacional da ESG revisitada (1974-1985), *cit.*, p. 69.

perdurou. Segundo Alfred Stepan, com o processo de distensão e abertura política, sobretudo durante as eleições de 1982, “os militares tinham, de fato, desenvolvido mudanças na doutrina formal e nas atitudes informais de apoio à *liberalização*, mas que o peso avassalador da doutrina, da lei e das atitudes estava longe de aceitar a *democratização*”.¹³

Nesse cenário, em que pese a Constituição de 1988 represente um importante marco para a superação de um passado autocrático e a inauguração do Estado Democrático de Direito, sua perspectiva cidadã e democratizante não ecoa em seu texto de modo uníssono. A despeito de suas garantias emancipatórias, da participação popular e do catálogo robusto de direitos fundamentais, são observáveis reminiscências da institucionalidade pregressa, materializadas como “entulho autoritário”.¹⁴

O campo da segurança pública exemplifica o fenômeno. Durante o processo constituinte (1987-1988), o assunto foi debatido na Subcomissão de Defesa, do Estado da Sociedade e de sua Segurança, uma das três subcomissões temáticas componentes da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, o que representa para Maria Pia Guerra

[...] a primeira vitória das Forças Armadas no processo, pois concentrou os seus temas de interesse em uma única comissão. A concentração, associada ao poder de veto que o regime, direcionou as decisões tomadas sobre o tema para os interesses das Forças Armadas [...] Ao contrário das outras constituições brasileiras, a Constituição de 1988 inseriu um capítulo específico sobre segurança pública, que definiu a estrutura básica das organizações policiais. O texto aprovado manteve em linhas gerais o modelo anterior: dualidade de polícias, militarização do policiamento ostensivo e repartição federativa pouco cooperativa.¹⁵

Em um contexto de disputa e pressão políticas, no lugar de um novo paradigma de segurança, denota-se a sua preservação. Nesse sentido, dentre outros institutos e disposições atinentes ao tema, em atenção aos objetivos do presente trabalho, convém destacar que o art. 142 da Constituição¹⁶ é o fundamento legal primeiro das operações de garantia da lei e da

¹³ STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 19, grifos do autor.

¹⁴ Noutras palavras, “um conjunto bastante heterogêneo de permanências jurídicas e institucionais do passado. O exemplo mais recorrente desse entulho é a manutenção da blindagem das polícias militares e das Forças Armadas na Constituição de 1988. Sua arquitetura e estrutura de mando, seus mecanismos corporativos de controle e sua filosofia pré-democrática seriam incompatíveis com padrões democráticos de organização do poder e das funções de defesa e segurança pública”. MENDES, Conrado Hübner. O entulho autoritário era estoque: O regime nascido da Constituição de 1988 não apenas incorporou práticas da ditadura, mas criou formas novas de autoritarismo. *Quatro Cinco Um*, São Paulo, 01 mar. 2020.

¹⁵ GUERRA, Maria Pia. *Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*. Brasília: Ministério da Justiça e da Cidadania. Coleção LAB-MDH - Laboratório de Tecnologia para Pesquisa em Memória e Direitos Humanos, 2016, v. 1, p. 86-87.

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República. Art. 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

ordem. O termo “ordem” é, por si só, abrangente e polissêmico. A sua amplitude é intensificada na sistematização constitucional brasileira, cujo texto reconhece várias modalidades.¹⁷

Por desígnio constitucional, as operações de Garantia da Lei e da Ordem são executadas pelas Forças Armadas e foram regulamentadas pela Lei Complementar nº 97/1999 – que estabelece normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas – e, com maior especificidade, pelo Decreto nº 3.897/2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas em operações de GLO.

Tais dispositivos infraconstitucionais também desafiam a lógica da segurança pública no Estado de Direito. O art. 15 da Lei Complementar nº 97/1999 estende o emprego das Forças Armadas não apenas na garantia da lei e da ordem, mas também na garantia de poderes constitucionais, na defesa da Pátria e na participação em operações de paz, cujo acionamento deve ser realizado pelo Presidente da República, por iniciativa própria ou por atendimento ao pedido dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, Senado Federal ou Câmara dos Deputados.

Por sua vez, a atuação militar na garantia da lei e da ordem só ocorre quando esgotados os instrumentos de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O esgotamento ocorre quando o desempenho dos agentes de segurança pública for considerado indisponível, inexistente ou insuficiente. Tais operações devem ser episódicas, em áreas estabelecidas previamente e por tempo limitado, sem lapso temporal máximo, mediante ações de caráter preventivo e repressivo.

A atuação deve ser subsidiária, portanto. A regulamentação efetiva veio com o Decreto nº 3.897/2001, o qual, em seu art. 2º, reafirma a competência exclusiva do Presidente da República para decidir pela atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Na análise de Roberta Melo e Alexandre Violante, todavia, o decreto mais confunde que esclarece, na medida em que

confere ao Exército Brasileiro, e as demais forças, poder de polícia afim de inibir ou coibir ações individuais em nome de um suposto bem comum. No entanto, o próprio decreto não explica, com clareza, qual a ordem pretendida para as Operações de GLO, deixando a cargo de cada operação, separadamente. Outra incerteza é a possibilidade de que as FA possam desenvolver ações de polícia

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.

¹⁷ “O artigo 142 também não define se a ordem é política, social ou moral. O termo ‘ordem’ é usado em vários sentidos na Carta Magna. No seu preâmbulo (‘ordem interna e internacional’); no artigo 5º, XLIV (‘ordem constitucional’); no artigo 34, III, e no caput dos arts. 136 e 144 (‘ordem pública e social’); no caput do artigo 170 (‘ordem econômica’) e no caput do artigo 193 (‘ordem social’). Deste modo, as Forças Armadas garantem a ordem constitucional, pública, política, social e econômica. Haja poder!” ZAVERUCHA, Jorge. *Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988*. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.) *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 49.

ostensiva, o que é, constitucionalmente, competência das Polícias Militares. Ou seja, o controle operacional das operações passa às mãos de instância superior “não competente” e não atuante em tais funções. Vale a ressalva, ainda, que o decreto de 2001 facilitou o próprio uso das Operações de Garantia da Lei e da Ordem, de modo que não mais haveria a necessidade de declaração de insuficiência por parte dos governadores, uma vez que apenas o controle operacional das tropas seria atribuído ao comando das Forças Armadas, diminuindo o prejuízo imagético-político dos governadores locais.¹⁸

Além disso, no “Manual da GLO” elaborado pelo Ministério da Defesa, extrai-se implícita gramática de guerra. Prevê-se o emprego das Forças Armadas, baseada na razoabilidade, proporcionalidade e legalidade, em desfavor dos “Agentes de Perturbação da Ordem Pública (APOP)”, isto é, “pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio”.¹⁹

Em versão anterior, contudo, eram tratados como “forças oponentes”, o que revela “preocupação política de desvincular da nomenclatura do conflito os atores envolvidos no contexto criminal, ou seja, os civis”.²⁰ Apesar do esforço de amenização, o passado autoritário e a consolidação da legislação com apreço militarista denunciam uma “cultura jurídica que, a despeito de se proclamar democrática, contém inúmeras características autoritárias”.²¹

Não à toa, a Garantia da Lei e da Ordem é, no âmbito crítico, investigada como um “típico caso de norma aberta, presente na história da repressão política pelo direito. De tão vazia, a medida é plenamente empregável, ainda que sem respaldo constitucional e legal; as citações à constituição são meramente performáticas, para buscar supedâneo constitucional”.²² Em síntese, ante invocações recorrentes que desafiam a lógica subsidiária e episódica legalmente positivada, é de se constatar que, na prática, a gestão e o controle supremos da segurança pública brasileira não pertencem ao poder civil – por vezes, vide tópico seguinte, por intenção do próprio poder civil.

¹⁸ MELO, Roberta; VIOLANTE, Alexandre. Operação Arcanjo: uma avaliação da Operação de Garantia da Lei e da Ordem nas comunidades do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - Rppi*, [S. l.], v. 5, n. 3, 28 dez. 2020, p. 211.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria normativa nº 186/MD*, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Brasília, DF, fev. 2014, p. 15.

²⁰ SALVADORI, Mariana Paula. *O uso de Forças Armadas em segurança pública: o caso do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020, p. 68.

²¹ PASTANA, Débora Regina. Democracia e excesso de ordem. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 2009, p. 53.

²² NUNES, Diego. “Garantia da lei e da ordem”, “comoção intestina” e outras vaguezas constitucionais na história dos regimes jurídicos de exceção. In: BEM, Leonardo Schmitt de (Org). *Estudos de Direito Público: aspectos penais e processuais*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018, p. 27.

3 Operações de GLO nos governos FHC II e Lula I

QUERO LEMBRAR QUE, QUANDO HOUVE O ASSASSINATO - TAMBÉM BÁRBARO - DO PREFEITO DE SANTO ANDRÉ, EU MESMO TOMEI A INICIATIVA DE CONVIDAR, AQUI, AO PALÁCIO DO PLANALTO, O PRESIDENTE DE HONRA DO PT, DOUTOR LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA. E LEMBRO-ME BEM DE UM ASPECTO QUE RESSALTAMOS, NÓS DOIS, NAQUELA OCASIÃO, E SOBRE O QUAL TEMOS **PERFEITA COINCIDÊNCIA**: A LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA E O CRIME ORGANIZADO NÃO É, NEM PODE SER, UMA QUESTÃO PARTIDÁRIA.²³

O pensamento criminológico historicamente sofreu significativas modificações.²⁴ Vinculados a um Estado de bem-estar, os ideais de reabilitação e reinserção social foram abandonados em prol da reinvenção da prisão como pena, dos discursos de “lei e ordem” e de uma racionalidade punitiva e repressiva. A América Latina experimentou um “processo análogo de enrijecimento dos discursos e práticas acerca de temas como crime, segurança e punição”.²⁵ A diferença é que nunca houve propriamente um *Welfare State*, mas, sim, instabilidade do aparato estatal, insuficiente garantia de direitos, persistência autoritária e reflexos da dominação escravista.

Nesse sentido, a insegurança, o medo e a dessensibilização do Estado e das classes médias em detrimento dos mais pobres ensejaram o recrudescimento político-criminal na América Latina, cujos elementos podem ser compreendidos a partir do tipo “mano dura”. Essa abordagem compreende o crime sob circunstâncias individualizantes e não sociais, estigmatiza grupos marginalizados, estimula o endurecimento do sistema penal e favorece a repressão mediante políticas criminais populistas.²⁶ Além disso, promove a “militarização das políticas

²³ CARDOSO, Fernando Henrique. Pronunciamento sobre o combate ao crime organizado. In: BRASIL. Presidência da República. *Biblioteca da Presidência da República*. Brasília, 2002, p. 631, grifo nosso. Sobre o trecho em destaque e a referida convergência político-criminal, cf. CAMARGOS, Pedro de Almeida Pires. A 'Guerra ao Crime Organizado' e o Populismo Punitivo Híbrido no Brasil: do discurso dos direitos humanos ao encarceramento em massa nos governos FHC e Lula. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS CRIMINAIS, 11., 2020, Porto Alegre. *Anais: jurisdição constitucional e reformas penais em tempos de pandemia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2020.

²⁴ GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

²⁵ MARIN, Gustavo de Carvalho. O sistema de justiça criminal “mano dura” e sua desatenção às vítimas: a justiça restaurativa como alternativa para a América Latina?. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, v. 9, 2019, p. 219.

²⁶ Em trabalho semelhante, Gustavo Marin discorre sobre a instrumentalização da vítima pelo discurso de “lei e ordem”, cuja estratégia é adotada não apenas para apagar a subjetividade dos afetados pelo delito, como também para reforçar o controle social e enrijecer políticas criminais. Cf. MARIN, Gustavo de Carvalho. Segurança pública na perspectiva da vítima: desafios de legitimação e possibilidades de reconhecimento. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 30, p. 213-256, 2022.

securitárias, bem como dos aparatos e estratégias policiais, inclusive o uso de Forças Armadas em atividades de segurança pública”.²⁷

A realidade brasileira se coaduna com o panorama latino-americano.²⁸ Na década de 1990, com o aumento da pobreza e o crescimento das taxas de homicídio, a criminalidade tornou-se questão central e passou a ser vista como problema de segurança interna. Confundia-se controle civil e controle da segurança nacional. Por consequência, o sentimento de insegurança ensejou maior compromisso com a segurança pública.

Tais políticas se iniciaram com a gestão FHC,²⁹ em coalização com partidos de centro-direita, e foram desenvolvidas na gestão Lula, em coalização com partidos de centro-esquerda – líderes tais que polarizavam o ambiente político.³⁰ O crime comum logo foi enfrentado por policiais militares, desencadeando “estratégias e táticas de guerra contra um inimigo comum – o bandido, esse personagem frequentemente [sic] mal definido e mal identificado”.³¹

Nesse cenário, Sérgio Adorno relata que as políticas de FHC na segurança pública combinaram ações em prol dos direitos humanos e políticas de combate ao uso e tráfico de drogas.³² Para Camargos, houve a configuração de um “‘populismo penal híbrido’, que, através da identificação do ‘crime organizado’ como inimigo ameaçador, explorava os sentimentos de insegurança e medo da população em uma aliança entre suposta proteção de direitos humanos e repressão”.³³ Esse processo expandiu a rede punitiva, ampliou o controle social e intensificou o encarceramento e a violência policial.

Por sua vez, “os governos FHC e Lula, no campo da segurança, podem ser compreendidos como em uma linha de continuidade”.³⁴ O paradigma do populismo punitivo híbrido foi preservado.³⁵ Débora Pastana explica que as diretrizes políticas implantadas pela

²⁷ MARIN, O sistema de justiça criminal ‘mano dura’ e sua desatenção às vítimas, *cit.*, p. 210.

²⁸ SAÍN, Marcelo Fabián; SANTOS, Thandara. Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 1, p. 204–221, 2012.

²⁹ “O governo FHC herdou um cenário bastante desfavorável no domínio da segurança pública. Além do legado autoritário nas agências de contenção da violência e a par da polarização da opinião pública em torno de posturas pró ou contra os direitos humanos, verificou-se um acentuado crescimento da violência em múltiplas direções – crescimento do crime comum, do crime organizado, do crime violento, dos linchamentos, dos assassinatos sob encomenda, dos crimes contra os direitos humanos, da conflituosidade no âmbito das relações intersubjetivas e domésticas”. ADORNO, Sergio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999, p. 140.

³⁰ AZEVEDO; CIFALI, Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma, *cit.*, 2015.

³¹ ADORNO, Insegurança versus direitos humanos, *cit.*, p. 133.

³² ADORNO, Insegurança versus direitos humanos, *cit.*

³³ CAMARGOS, A ‘Guerra ao Crime Organizado’ e o Populismo Punitivo Híbrido no Brasil, *cit.*, p. 6.

³⁴ *Ibidem*, p. 10.

³⁵ Com alguma relação ao tema, Maria Lúcia Karam reflete sobre a conformação de uma “esquerda punitiva”, ao argumento de que “na história recente, o primeiro momento de interesse da esquerda pela repressão à criminalidade é marcado por reivindicações de extensão da reação punitiva a condutas tradicionalmente imunes à intervenção do sistema penal, surgindo fundamentalmente com a atuação de movimentos populares, portadores de aspirações de

primeira gestão Lula eram originais e sistêmicas, mas a conformação político-eleitoral minou as propostas ambiciosas na segurança pública, de modo que os programas implementados insistiram em “aliar a preocupação com a cidadania à ampliação do encarceramento. Nesse sentido, o Pronasci [Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania] pouco alterou o espectro punitivo do controle social empregado”.³⁶

Tais políticas penais híbridas, tanto no governo FHC II quanto no governo Lula I, incentivaram a militarização da segurança pública, muito porque recorreram às operações de Garantia da Lei e da Ordem em detrimento da gestão civil. É possível comparar as estatísticas de cada governo para extrair eventuais semelhanças e diferenças no período histórico com maior incidência de GLOs (1999-2006).

Com base em documentos disponibilizados pelo Ministério da Defesa e no trabalho descritivo de Pedro Rocha,³⁷ percebe-se que os dados disponibilizados sobre as operações de GLO no Brasil, muito sucintos, foram sistematizados com base em três relatórios distintos produzidos pelo próprio ministério, pela Marinha do Brasil e pelo Exército brasileiro. O Ministério da Defesa providenciou a sistematização,³⁸ eliminando duplicatas e formulando uma metodologia analítica.³⁹ A descrição de cada operação é superficial e inviabiliza a compreensão completa de cada operação. Conforme apuração de Rocha, só há dados para custo e efetivo referentes às missões iniciadas a partir de 2010, o que impede uma análise temporal comparativa, e o emprego de operações de GLO coincide historicamente com a promulgação de legislações regulamentadoras.⁴⁰

No governo FHC II (1999-2002), houve 30 operações de garantia de lei e ordem, sendo 7 ocorrências do tipo “Evento”, 3 do tipo “Violência Urbana”, 10 do tipo “Greve da Polícia

grupos sociais específicos [...]”. KARAM, Maria Lucia. A esquerda punitiva. *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1996, p. 79.

³⁶ PASTANA, Débora Regina. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, 2013, p. 39. Sobre o tema, lê-se a interpretação de que “Kirchner na Argentina, Lagos e Bachelet no Chile, Lula no Brasil, Tabaré Vázquez e José Mujica no Uruguai foram governos profundamente conservadores no tocante à polícia. Foram governos que governaram a segurança pública com a mesma lógica da direita e que reproduziram o sistema da mesma maneira. Há, por algum momento, algum discurso reformista, alguma política social, como por exemplo o Pronasci no Brasil, mas não há ênfase nesses temas e nunca colocaram na agenda as reformas policiais”. SAIN; SANTOS, *Gestão da segurança pública na América Latina cit.*, 2012, p. 213.

³⁷ ROCHA, Pedro Diniz. Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil: um emprego das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (1992-2020). *Revista Agenda Política*, v. 9, n. 2, p. 216-243, 2021.

³⁸ “A necessidade de compilar dados de três fontes institucionais diferentes revela a falta de uma estrutura organizada que leve a uma maior transparência dos dados relativos ao emprego das Forças Armadas em âmbito doméstico no Brasil”. ROCHA, Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil, *cit.*, p. 227.

³⁹ As operações foram segmentadas do seguinte modo: Violência Urbana (VU), Greve da Polícia Militar (GPM), Segurança de Eventos (SE), Garantia da Votação e Apuração (GVA) e Outros (Brasil, 2022). Com superficialidade, a operação do tipo “Outros” é definida como aquela afeita a questões indígenas e à segurança de instalações de interesse nacional.

⁴⁰ ROCHA, Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil, *cit.*

Militar”, 2 do tipo “Eleição” e 8 do tipo “Outros”. As operações do tipo “Evento” se destinaram à segurança na recepção de Chefes de Estado, na celebração de datas comemorativas e na realização de reuniões com atores internacionais. As operações do tipo “Violência Urbana” visaram contribuir com os órgãos de segurança pública. As ocorrências do tipo “Greve da Polícia Militar” se destinaram a contribuir para a segurança pública nos estados com greve de polícias estaduais, enquanto as operações do tipo “Eleição”, com abrangência nacional, visaram a garantia do pleito eleitoral.⁴¹

As operações do tipo “Outros” carregam descrições genéricas: “contribuir com a ordem pública na cidade de Brasília”; “contribuir com a ordem pública, em função da greve dos caminhoneiros”; “contribuir com a segurança pública”; “contribuir com a segurança pública no Estado do Mato Grosso”; e “contribuir com a segurança pública no estado do Pará”. As operações do governo FHC II foram frequentes, nada episódicas, com curta duração, e em sua maioria acionadas por força de greves da Polícia Militar. Em termos anuais, houve 8 operações em 1999, 11 em 2000, 9 em 2001 e 2 em 2002.⁴²

No governo Lula I (2003-2006), houve 25 operações de Garantia da Lei e da Ordem, sendo 7 ocorrências do tipo “Evento”, 6 do tipo “Violência Urbana”, 1 do tipo “Greve da Polícia Militar”, 5 do tipo “Eleição” e 6 do tipo “Outros”. As operações do tipo “Evento” destinaram-se à segurança em reuniões de organismos internacionais, reuniões de cúpula e conferências mundiais. As operações do tipo “Violência Urbana” objetivaram contribuir com os órgãos de segurança pública de alguns estados, sob a justificativa de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tal qual descrito na legislação. A operação do tipo “Greve da Polícia Militar” visou contribuir com a segurança pública no Estado de Minas Gerais, e as operações do tipo “Eleição” almejaram a garantia do pleito eleitoral, da votação no referendo do desarmamento e das eleições suplementares para prefeito e vice-prefeito em Cristalândia/PI.⁴³

Concernente às operações do tipo “Outros”, as descrições das missões carregam maior especificidade: “garantir a integridade das instalações das refinarias de Paulínia, Henrique Lage, Gabriel Passos, Presidente Vargas e Isaac Sabbá”; “apoio logístico e de segurança às ações do IBAMA”; “contribuir com as Polícias Federal, Militar e Civil no Estado do Pará”; “contribuir com os órgãos governamentais para a segurança pública no Estado de Roraima”;

⁴¹ BRASIL, *Histórico de operações de GLO (1992-2022)*, cit.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

“garantir a integridade das instalações da Hidrelétrica de Tucuruí”; “garantir a integridade das instalações da Subestação de Furnas”.⁴⁴

As operações do governo Lula I, portanto, foram igualmente frequentes, nada episódicas, geralmente com curta duração – com exceção da GLO do tipo “Outros”, na Amazônia Legal, que perdurou entre agosto de 2004 e dezembro de 2005 – e em sua maioria acionadas por intercorrências relacionadas à violência urbana e à realização de eventos. Em termos anuais, houve 3 operações em 2003, 9 em 2004, 6 em 2005 e 7 em 2006.⁴⁵

Como mencionado, o pouco detalhamento do acervo documental permite uma compreensão parcial do fenômeno. Todavia, é possível constatar que, em contrariedade às disposições legais, as operações de GLO não foram excepcionais e revelam um intenso “processo de banalização na Nova República do emprego do aparato militar em nível doméstico em questões de segurança pública, o que leva no segundo mandato de FHC ao aprofundamento da positivação dos militares como garantidores da lei e da ordem no Brasil”.⁴⁶

Quanto ao uso de GLOs, as políticas penais nos governos FHC II e Lula I representam continuidade, e não ruptura. Há diferenças sutis quanto às motivações e às circunstâncias fáticas de cada operação. Contudo, em aspectos gerais, verifica-se que a “perfeita coincidência” ultrapassa o entendimento sobre o combate ao crime organizado e supera divergências político-ideológicas, possibilitando inferir que as gestões “FHC e Lula contribuíram para aprofundar a ‘militarização’ em vez de ‘civilianização’ da segurança pública; ou seja, fazer com que os conceitos sobre segurança nacional e segurança pública tendam a tornarem-se sinônimos”.⁴⁷

4 Reflexões críticas sobre uma guerra sem quartel

O QUE TEM A VER DEFESA NACIONAL COM
SEGURANÇA PÚBLICA, COM O MORRO DO ALEMÃO? E
AÍ DIGO QUE NÓS DO PT, COM AS EXPERIÊNCIAS DE
GLO, PARTICULARMENTE NO RIO DE JANEIRO E NO
HAITI, NÓS FIZEMOS CONCESSÕES EM DEMASIA A
ESSA VISÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.⁴⁸

Conquanto não haja significativa diferença entre as duas políticas governamentais – e, sim, continuidade – a discussão demanda aprofundamento. As operações de GLO não devem

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ ROCHA, Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil, *cit.*, p. 223.

⁴⁷ ZAVERUCHA, Relações civil-militares, *cit.*, p. 69.

⁴⁸ GENOÍNO, José; TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno. Entrevista concedida a Leonardo Evaristo Teixeira. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 9, n. 2, 2023, p. 42-43.

ser compreendidas em termos estritamente numéricos. O fenômeno não é eminentemente técnico, tampouco pode ser analisado exclusivamente por planilhas e relatórios. As consequências recaem sobre “pessoas reais”, exercentes da cidadania, constituintes de uma sociedade cujo Estado se proclama democrático.

O incentivo à militarização da segurança pública, consubstanciado no contínuo emprego de operações de Garantia da Lei e da Ordem, possui múltiplas repercussões. Ciente das limitações, este trabalho propõe breve análise crítica sob quatro elementos principais: plano discursivo, plano prático, público-alvo e Estado de Direito.

No plano discursivo, a atuação das Forças Armadas invoca expressões beligerantes, nas quais “o uso de palavras como: ‘combate’, ‘guerra às drogas’ ‘guerra contra o crime’, ‘guerra ao narcotráfico’, ‘inimigo’, ‘eliminação’, ‘neutralização’, ‘ameaça’, ‘ataque’, ‘invasão’, ‘caça’ e ‘destruição’ tem mostrado o caráter belicoso das políticas de segurança pública”.⁴⁹ Trata-se da incorporação anacrônica da lógica de guerra, não contra agentes externos, mas contra a própria população. Cuida-se do reavivamento da Doutrina de Segurança Nacional, da confusão entre inimigo interno e inimigo externo, da perpetuação maniqueísta de combate.⁵⁰

Por seu turno, a mídia fortalece o imaginário militarista mediante o fomento ao sentimento de insegurança, a exploração seletiva da violência em coberturas jornalísticas e o estímulo à mercantilização da segurança – de blindagens de carros a condomínios fechados.⁵¹ Esse impasse não se circunscreve ao plano discursivo.

No âmbito prático, o espaço urbano sofre um processo de reconfiguração. Para a compreensão do fenômeno, conforme apresentado na introdução deste trabalho, revela-se pertinente o conceito de *novo urbanismo militar*, desenvolvido por Stephen Graham:

As lutas geopolíticas do mundo se articulam cada vez mais em volta de conflitos violentos sobre espaços urbanos estratégicos, e, em muitas sociedades, a violência em torno dessa guerra civil e cívica molda a vida urbana cotidiana. No processo, guerras dentro de nações e guerras entre nações se tornam radicalmente indistintas, tornando os consagrados pares binários militar-civil cada vez menos úteis. De fato, o que este livro chama de novo urbanismo militar tende a “presumir um mundo em que civis não existem”. Assim, todos os elementos humanos são cada vez mais vistos como combatentes reais ou em potencial, terroristas ou insurgentes, alvos legítimos.⁵²

⁴⁹ SALVADORI, O uso de Forças Armadas em segurança pública, *cit.*, p. 76.

⁵⁰ “Essa organização militarizada tem-se revelado inadequada para garantir a segurança dos cidadãos. O soldado da polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com os cidadãos que deve proteger, não os conhece, não se vê como garantidor de seus direitos”. CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, p. 213.

⁵¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. A “reconquista do território”, ou: Um novo capítulo na militarização da questão urbana. *Passa Palavra*, [S. l.], 2010.

⁵² GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 63.

Em prefácio à obra de Graham, Marcelo Souza adverte que a contribuição do geógrafo destaca a perspectiva do Norte Global.⁵³ Entretanto, é possível aproximá-la da dinâmica brasileira sob o prisma do subimperialismo. À medida que países do capitalismo central empregaram técnicas de controle social desenvolvidas em suas antigas colônias, observou-se, no caso brasileiro, o treinamento de tropas para subsequente utilização no combate ao tráfico de drogas em comunidades. Cite-se, como exemplo, a presença das Forças Armadas no Haiti⁵⁴ em 2007, que legitimou as operações de GLO no combate ao tráfico de drogas e a “quem mais for declarado como ‘novo inimigo interno’ neste complexo e confuso cenário pós-Guerra fria”.⁵⁵

Assim, a atuação das Forças Armadas em matéria de segurança pública, sobretudo nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, consubstancia uma abordagem conflitiva pela gramática de guerra, pelo combate da criminalidade em detrimento de garantias individuais e de políticas de segurança pública duradouras, pela exibição de armamentos e veículos blindados, pela lógica de dominação do território, pela classificação do infrator como inimigo.⁵⁶

Definido por classe social, raça e sexo pré-determinados, este inimigo⁵⁷ está fadado a um processo de sujeição criminal e acumulação social da violência.⁵⁸ Os inimigos são comumente os “jovens negros e mulatos, muitas vezes franzinos, armados com enormes fuzis, mas calçados com chinelos de borracha”.⁵⁹

[...] o emprego de forças militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem, apesar do respaldo constitucional, legal e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, encontra forte resistência no meio da população pobre, negra, mestiça e

⁵³ SOUZA, Apresentação, *cit.*

⁵⁴ “Quando, em 2007, o então ministro da Defesa Nelson Jobim anunciou que o Haiti era o ‘primeiro passo’, como parte de um esforço para robustecer a base legal para intervenções das Forças Armadas brasileiras em missões de ‘Garantia da Lei e da Ordem’ (GLO), como o combate ao tráfico de drogas de varejo nas grandes cidades, o Rio de Janeiro já tinha testemunhado várias intervenções militares de larga escala em suas favelas, desde o início da década de 1990. Naquele mesmo ano de 2007, aliás, consolidava-se a implantação, em Campinas (SP), do Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, subordinado à 11ª Brigada de Infantaria Leve” SOUZA, Apresentação, *cit.* p. 16.

⁵⁵ SOUZA, Apresentação, *cit.* p. 16.

⁵⁶ SALVADORI, O uso de Forças Armadas em segurança pública, *cit.*

⁵⁷ “[...] a lógica do combate ao inimigo interno permanece a mesma. No regime militar, o inimigo interno era o comunista, o subversivo e o inimigo da ordem, após a redemocratização, os inimigos parecem ser os criminosos, como os traficantes, e todos aqueles que atentam sobre uma determinada ordem estabelecida.” DINIZ, Mirella Machado de Carvalho. *O papel das forças armadas na garantia da lei da ordem e a questão do controle civil-militar (1988-2002)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018, p. 133.

⁵⁸ MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, v. 79, p. 15-38, 2010.

⁵⁹ SOUZA, A “reconquista do território” *cit.*

marginalizada das comunidades faveladas, que não encontraram nas Forças Armadas qualquer amparo de proteção, mas tão somente mais repressão.⁶⁰

Consequentemente, as políticas de segurança imputam a determinados sujeitos perfis de risco sob lógica atuarial.⁶¹ É possível verificar que as operações de GLO também promovem gestão de risco e desempenham o controle social da população-alvo a partir da persecução penal e da ocupação militar do território urbano. Desse modo, o enfrentamento ao crime, sobretudo em operações de GLO do tipo violência urbana, busca justificar excessos e relativiza direitos em detrimento de público-alvo pré-determinado.⁶²

Nesse cenário, é possível argumentar que o processo de militarização da segurança pública – já reconhecido por vezes como um processo de hipermilitarização⁶³ – dificulta a consolidação do Estado Democrático de Direito. Em sentido contrário, as circunstâncias descritas apontam para um estado de exceção⁶⁴ permanente e indeterminado, na medida em que “a militarização, de certa forma, frustrou as expectativas de adoção de diretrizes para uma segurança consentânea à democracia e aos preceitos fundamentais das liberdades e proteções do estado de direito”.⁶⁵ Dessa maneira, a situação analisada evidencia obstáculos discursivos, concretos e socioespaciais à coletividade, em que, apesar da legalidade, remanesce o arbítrio e, apesar da democracia, subsiste a repressão.

⁶⁰ OLIVEIRA, Jorge Rubem Folea. Justiça militar brasileira: persecução contra civis negros, pobres e favelados em operação de garantia da lei e da ordem no Rio de Janeiro. *Temas de Nuestra América Revista de Estudios Latinoamericanos*, v. 36, n. 68, 2020, p. 48.

⁶¹ A política criminal atuarial se refere “[a]o uso preferencial da lógica atuarial na fundamentação teórica e prática dos processos de criminalização secundária para fins de controle de grupos sociais considerados de alto risco ou perigosos mediante incapacitação seletiva de seus membros. O objetivo do novo modelo é gerenciar grupos, não punir indivíduos: sua finalidade não é combater o crime – embora saiba se valer dos rótulos populistas, quando necessário – mas identificar, classificar e administrar segmentos sociais indesejáveis na ordem social da maneira mais fluida possível”. DIETER, Maurício Stegemann. *Política Criminal Atuarial: a criminologia do fim da história*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, p. 8.

⁶² SALVADORI, O uso de Forças Armadas em segurança pública, *cit.*

⁶³ Para Marcelo Bordin e Vyctor Hugo Grotti, o século XXI revela a transição da militarização para a hipermilitarização do cotidiano e da vida. Para os autores citados, “a (hiper)militarização é a imposição de alguém que se considera acima do outro por qualquer circunstância; é a expansão de ideias militares para todos os setores da sociedade; é o culto ao militar; é o ser-militar, sem assim ser”, cujas consequências afetam especialmente as periferias das cidades brasileiras de grande porte. BORDIN, Marcelo; GROTTI, Vyctor Hugo Guaita. Considerações sobre a hipermilitarização da vida. *Espaço público: Revista de Políticas Públicas*, v. 5, 2020, p. 18.

⁶⁴ “[...] o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente — e, de fato, já transformou de modo muito perceptível — estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição”. AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 13.

⁶⁵ SOUZA, Luís Antônio Francisco de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Quando o Estado de Exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 32, n. 2, 2020, p. 211.

5 Considerações finais

Este trabalho investigou as diferenças na condução das operações de Garantia da Lei e da Ordem nos governos FHC II e Lula I, entre 1999 e 2006, buscando refletir sobre o fenômeno denominado “militarização da segurança pública” no Brasil. Para tanto, buscou-se inicialmente analisar os fundamentos históricos e legais da GLO. Constatou-se que a legislação reconhece o instituto e confere restrições de tempo, espaço e finalidade, mas que, de modo contraditório, governos civis democraticamente eleitos lhe empregaram com habitualidade – em dissonância com o cariz subsidiário do mecanismo.

Não houve diferença significativa entre os governos FHC II e Lula I na gestão da segurança pública a partir da invocação das GLOs. Pelo contrário. A despeito do antagonismo político, as políticas penais demonstraram continuidade, consagrando um “populismo penal híbrido”: uma articulação entre discursos pró-direitos humanos e medidas punitivas e repressivas. Averiguou-se que o Ministério da Defesa não exhibe detalhadamente as informações concernentes às operações de GLO. Apesar da ausência de informações descritivas, houve êxito em verificar que as operações foram frequentes, geralmente desenvolvidas em espaço delimitado e sob curta duração em ambos os governos.

No âmbito crítico, verificou-se que o emprego banalizado das operações de Garantia da Lei e Ordem expressam uma postura questionável dos líderes civis brasileiros, que continuaram a estimular a dependência da segurança pública às Forças Armadas. Analisou-se que o contato civil-militar propicia abordagens conflitivas, na medida em que a função precípua das Forças Armadas está na atuação contra agentes externos, e não contra civis.

Desse modo, uma segurança pública militarizada estimula discursos beligerantes, enseja a reconfiguração do espaço urbano e favorece episódios de violência e repressão penal contra indivíduos já estigmatizados. A construção de um Estado Democrático de Direito reclama a reestruturação da segurança pública em favor de outro paradigma: o da cidadania.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, Sergio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/5bKYjPdHVnP6mJGc55jLwFw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/mwXKqHPT9JMZKxgJ9JyrJrn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- BORDIN, Marcelo; GROTTI, Vyctor Hugo Guaita. Considerações sobre a hipermilitarização da vida. *Espaço público: Revista de Políticas Públicas*, v. 5, p. 10-26, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicaspUBLICAS/article/view/242872>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Histórico de operações de GLO (1992-2022)*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jan_22.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria normativa nº 186/MD*, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Brasília, DF, fev. 2014. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33a_ma_10a_gloa_2eda_2014.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República.
- CAMARGOS, Pedro de Almeida Pires. A 'Guerra ao Crime Organizado' e o Populismo Punitivo Híbrido no Brasil: do discurso dos direitos humanos ao encarceramento em massa nos governos FHC e Lula. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS CRIMINAIS, 11., 2020, Porto Alegre. *Anais: jurisdição constitucional e reformas penais em tempos de pandemia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2020.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Pronunciamento sobre o combate ao crime organizado. In: BRASIL. Presidência da República. *Biblioteca da Presidência da República*. Brasília, 2002.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- CASARA, Rubens Roberto Rebello. *O Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e a gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.
- COMBLIN, Joseph. *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- DIETER, Maurício Stegemann. *Política Criminal Atuarial: a criminologia do fim da história*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, 309 f.
- DINIZ, Mirella Machado de Carvalho. *O papel das forças armadas na garantia da lei da ordem e a questão do controle civil-militar (1988-2002)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018, 170 f.

- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GENOÍNO, José; TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno. Entrevista concedida a Leonardo Evaristo Teixeira. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 33-64, 2023.
- GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GUERRA, Maria Pia. *Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*. Brasília: Ministério da Justiça e da Cidadania. Coleção LAB-MDH - Laboratório de Tecnologia para Pesquisa em Memória e Direitos Humanos, 2016, v. 1.
- KARAM, Maria Lucia. A esquerda punitiva. *Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 79-92, 1996. Disponível em: <https://www.gnsc.adv.br/wp-content/uploads/2021/11/A-Esquerda-Punitiva-Maria-Lucia-Karam.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- LENTZ, Rodrigo. A doutrina de segurança nacional da ESG revisitada (1974-1985). *Revista Insight Inteligência*, v. 23, n. 92, p. 55-70, 2021.
- LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso proferido na sessão de 23 de setembro de 1988. In: BRASIL. Assembleia Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Brasília, 1988.
- MARIN, Gustavo de Carvalho. O sistema de justiça criminal “mano dura” e sua desatenção às vítimas: a justiça restaurativa como alternativa para a América Latina?. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, v. 9, p. 208-219, 2019.
- MARIN, Gustavo de Carvalho. Segurança pública na perspectiva da vítima: desafios de legitimação e possibilidades de reconhecimento. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 30, p. 213-256, 2022.
- MELO, Roberta; VIOLANTE, Alexandre. Operação Arcanjo: uma avaliação da Operação de Garantia da Lei e da Ordem nas comunidades do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - Rppi*, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 204-231, 28 dez. 2020.
- MENDES, Conrado Hübner. O entulho autoritário era estoque: O regime nascido da Constituição de 1988 não apenas incorporou práticas da ditadura, mas criou formas novas de autoritarismo. *Quatro Cinco Um*, São Paulo, 01 mar. 2020. Disponível em: <https://quatrocincoum.com.br/artigos/d/o-entulho-autoritario-era-estoque>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, v. 79, p. 15-38, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/sv7ZDmyGK9RymzJ47rD5jCx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da Nóbrega Júnior. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 119-130, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/56K7V6bYdsPjKCZ5DJPN6rj/>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- NUNES, Diego. “Garantia da lei e da ordem”, “comoção intestina” e outras vaguezas constitucionais na história dos regimes jurídicos de exceção. In: BEM, Leonardo Schmitt de (Org). *Estudos de Direito Público: aspectos penais e processuais*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2018, p. 23-28.
- OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena. Justiça militar brasileira: perseguição contra civis negros, pobres e favelados em operação de garantia da lei e da ordem no Rio de Janeiro. *Temas de Nuestra América Revista de Estudios Latinoamericanos*, v. 36, n. 68, p. 35-50, 2020.

- Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/tdna/article/download/15156/21059>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- PASTANA, Débora Regina. Democracia e excesso de ordem. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 53-76, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/6707/5450>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- PASTANA, Débora Regina. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 27-47, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/ds98LVKV5FLnsbp75TyBqNG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- ROCHA, Pedro Diniz. Forças Armadas e Segurança Pública no Brasil: um emprego das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (1992-2020). *Revista Agenda Política*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 216-243, 2021. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/505>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- SAÍN, Marcelo Fabián; SANTOS, Thandara. Gestão da segurança pública na América Latina: campos em diálogo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 204 – 221, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/117>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- SALVADORI, Mariana Paula. *O uso de Forças Armadas em segurança pública: o caso do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2020, 1145 f.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Quando o Estado de Exceção se torna permanente: reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 205-227, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/fH5MCbHjVrKPc6SCHMwNvNz/>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. A “reconquista do território”, ou: Um novo capítulo na militarização da questão urbana. *Passa Palavra*, [S. l.], 2010.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Apresentação: Cidades e militarização, de “Norte” a “Sul”. In: GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. As ciências sociais brasileiras e a formação do “campo da segurança pública”. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 9, p. 33-58, 2017.
- ZAVERUCHA, Jorge. A militarização da Abin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0901200610.htm>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.) *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

Como citar este artigo: SOUZA, Caio Ferreira de. Guerra sem quartel: a militarização da segurança pública e as operações de Garantia da Lei e da Ordem em governos democráticos nacionais. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 1–21, 2024.

Recebido em 19.09.2024

Publicado em 30.12.2024