
Operação Arcanjo: uma avaliação da Operação de Garantia da Lei e da Ordem nas comunidades do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro

Archangel Operation: an evaluation of the Law and Order Guarantee Operation in the Alemão and Penha communities in Rio de Janeiro

Roberta Melo¹ 
Alexandre Violante² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54363

Recebido em: 06/08/2020
Aprovado em: 09/10/2020

Resumo: As Operações de Garantia da Lei e da Ordem são instrumentos jurídicos que possibilitam a atuação das Forças Armadas Nacionais na Segurança Pública. Uma das Operações de maior proeminência e conhecimento nacional foi a Operação Arcanjo, que se iniciou por um decreto que teve como objetivo a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo do Alemão e do Complexo da Penha, no Rio de Janeiro; além disso, tinha como um de seus grandes objetivos prestar auxílio às Forças de Segurança Pública em um processo de pacificação para implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), o que melhoraria a imagem do Rio de Janeiro durante os megaeventos que ocorreriam na cidade. Assim, este artigo tem como principal objetivo analisar e avaliar a implementação da Operação Arcanjo, identificando os grupos de interesse em sua realização, se os reais objetivos dessa operação foram alcançados e as lacunas que impediram esse atingimento. Como metodologias, foram aplicadas a revisão bibliográfica e a análise e avaliação de políticas públicas, mais especificamente a avaliação de políticas públicas de Evert Vedung, que resultou na utilização da teoria da intervenção, ilustração de stakeholders e no modelo de consecução de objetivos e metas, além de outras análises qualitativas. Por fim, constatou-se que, em longo prazo, os resultados da operação ficaram marcados mais pelo imaginário popular do que em fatos concretos da vida real.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST). E-mail: robertamelo@id.uff.br

² Universidade Federal Fluminense (UFF). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST). E-mail: alexandreviolante@id.uff.br

Palavras-chave: Operação Archanjo; Forças Armadas; Políticas Públicas; Garantia da Lei e da Ordem.

Abstract: Guarantee of Law and Order Operations are legal instruments that enable the National Armed Forces to act in Public Security. One of the most prominent and nationally known of these operations was Archangel Operation, which began with a decree aimed at preserving public order in Complexo do Alemão and Complexo da Penha (Alemão's and Penha's communities), in Rio de Janeiro; also, one of its major objectives was to assist Public Security Forces in a pacification process for the implementation of Peacekeeping police units known as 'UPP', which would improve Rio de Janeiro's image during mega-events that would take place in the city at the time. Thus, this article has as its main objective to analyze and evaluate the implementation of Archangel Operation, identify its stakeholders, understand if its real goals were achieved and the gaps that prevented this achievement. As methodologies, the literature review and the analysis and evaluation of public policies were applied, more specifically the evaluation of public policies by Evert Vedung, which resulted in the use of intervention theory, an illustration of stakeholders, and the model of achieving objectives and goals, in addition to other qualitative analyses. Finally, it was found that, in long terms, the operation was more in people's imagination than in real life's concrete facts.

Keywords: Archangel Operation. Armed Forces. Public Policy. Guarantee of Law and Order Operations.

1. Introdução

As Forças Armadas dos Estados são tradicionalmente utilizadas para contenção de ameaças externas, seja através da violência de fato ou através do poder dissuasório. A Guerra Fria (1945 – 1991) elevou o grau de desconfiança no sistema internacional ao indicar o uso exponencial e possível de armas nucleares, o que colocaria fim à própria humanidade. Apesar de a dita guerra ter sido contextualizada como um grande conflito bipolar sem confrontos diretos entre as duas potências em destaque - os Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas -, as Forças Armadas dos outros tantos países não deixaram de existir.

Com o fim da Guerra Fria, as características envolvidas na bipolaridade, o uso de armamentos nucleares e sua corrida armamentista, deixaram de desempenhar um papel extremamente relevante no modo de se definir a segurança. A ênfase no Estado, ao estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar para a resolução de controvérsias, deixou de ser preponderante (Waltz, 2002), mas não menos importante. Assim, o campo teórico dos estudos de segurança sofreu rupturas consideráveis. Novas teorias e novas análises apareceram nas relações internacionais

Assim, a expansão da agenda dos Estudos de Segurança Internacional passou a ser estudada por autores como Buzan e Hansen (2012), que ampliaram o conceito de segurança, refletindo preocupações crescentes com novos temas, além daqueles presentes na “agenda político-militar e na epistemologia positivista tradicional”.

Neste sentido, o conceito de soberania jamais gozou de unanimidade no que tange à sua significação, à sua validade prática ou viabilidade política. Com isso, sempre esteve afeto a desconstruções. Interesses altruístas e aqueles mais ligados aos Estados hegemônicos fazem parte deste processo. Um desses esforços relaciona-se à abordagem da segurança humana que:

Representa o esforço de estabelecer novas normas internacionais, assentadas no humanitarismo, que transfiram para a chamada comunidade internacional a responsabilidade de salvaguardar os direitos das populações daqueles Estados que tenham falhado na sua tarefa de provedor de segurança. Assim é fundamental a proteção dos indivíduos, da liberdade que possuem de fazer escolhas, do acesso que possuem as oportunidades sociais e de mercado, bem como a preocupação com o ambiente em que vivem, isto é, se é ele marcado pelo conflito ou pela paz (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1994, p.23).

Essas novas abordagens de segurança, que colocam o indivíduo no centro do debate, acabam provendo certa desconstrução da soberania estatal com a securitização³ dos mais variados temas afetos aos indivíduos e à segurança mundial. Essas ideias coincidiram a geopolítica da época (em sua maioria estrangeiras) que buscavam afetar as Políticas de Defesa dos Estados periféricos, sob os auspícios de uma pretensa Pax estadunidense. Desse modo, esses Estados se preocuparam mais prioritariamente com a segurança interna e iriam exercer um papel quase exclusivo de polícia na segurança interna, baseada na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (Violante, 2017).

Todavia, uma estratégia de segurança humana só faria sentido se todos os indivíduos, independentemente de sua localização e Estado, fossem atendidos com a mesma preocupação e urgência com que são tratados os Estados mais frágeis na escala de poder global ou aqueles considerados como falidos, o que não tem ocorrido na prática (Marroni, De Castro & Violante, 2018).

³ A securitização de um determinado tema acontece de acordo com a realidade de cada Estado. Nas *high politics*, é onde se definem os temas que devem ser securitizados, em consonância com as percepções de ameaças ou vulnerabilidades. Assim, cada governo explicita o que será abordado, mas que não necessariamente será resolvido pelo uso dos meios militares (Buzan *et al*, 1998).

Mignon (2011) acrescenta que problemas sociais, políticos, terrorismo, emigração e demais ilícitos transnacionais são exemplos de problemas militares atuais ou potenciais que acabam por relativizar o modelo clássico de soberania e a resposta estatal a ser considerada, podendo, ainda, estar propensos a intervenções externas.

Portanto, em face das conjunturas interna e externa, a partir dos anos 1990, o Estado Brasileiro passou a se preocupar, além de suas tarefas de segurança e defesa externa, com o dispositivo jurídico da Garantia da Lei e da Ordem, que indica a mobilização das Forças Armadas nacionais no interior de suas fronteiras.

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem fazem parte das tarefas constitucionais das Forças Armadas Brasileiras e podem ser vistas em ocorrência desde a constituição de 1824. De fato, segundo Mendes (2012), todas as constituições brasileiras legitimaram a atuação das Forças Armadas em situação de excepcionalidade e, por ordem direta do presidente da República, para o reestabelecimento da ordem pública. Ademais, a partir das duas últimas décadas do século XX, até os dias atuais, a violência urbana nas grandes cidades brasileiras se sofisticou, com o aparecimento de grupos mais organizados ligados ao tráfico de drogas.

No entanto, o uso recorrente das Forças Armadas em questões internas gera o fenômeno conhecido como banalização, ou seja, as Forças Armadas são usadas à revelia pelos agentes políticos, para dar respostas militares a problemas de caráter geral, como o enfrentamento ao crime organizado (problema policial), que envolve grande logística (operação em grandes eventos) e em operações de Garantia da Votação e Apuração (GVA).

De fato, as Forças Armadas nacionais têm se dedicado bastante a atividades subsidiárias, com priorizações pontuais que chegam a suplantar algumas tarefas de Defesa do Estado ante ameaças externas, conforme definido no art.º 142 da Constituição Federal. Nessa linha de pensamento, Oliveira (2009), afirma que a END prevê enquanto ação estratégica o emprego das Forças Armadas em operações de GLO, priorizando as Forças “para dentro”, resultando em falta de estruturação para combater ameaças externas.

Este artigo analisará, portanto, uma operação em específico que ficará conhecida como Operação Archanjo e que estabelecia, por meio de um Decreto Ministerial, uma Força de Pacificação (FPaz) que tinha como objetivo preservar a ordem pública nas comunidades do Complexo do Alemão e do Complexo da Penha, no Rio de Janeiro,

além de prestar auxílio às Forças de Segurança Pública em um processo de pacificação para implementação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), o que melhoraria a imagem do Rio de Janeiro durante os megaeventos que ocorreriam na cidade.

Como metodologia, utilizaram-se análises exploratórias e descritivas para a compreensão efetiva do fenômeno do uso das Forças Armadas Nacionais em operações de segurança pública, como a Operação Archanjo. A abordagem aqui realizada foi basicamente qualitativa, conforme indica Goldenberg (1997), buscando a compreensão da operação em si e não em suas expressões numéricas tão somente.

Para embasar o conhecimento, foi feita uma análise documental de autores acadêmicos que trataram o tema, compreensão do arcabouço jurídico que regula tanto as Operações de Garantia da Lei e da Ordem quanto a Diretriz Ministerial que originou a Operação Archanjo mais especificamente, análise de dados coletados através do sistema do Instituto de Segurança Pública (ISP), autarquia vinculada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

Para melhor compreensão dos atores e grupos de interesse envolvidos na elaboração da operação, que é objeto central desse estudo, foi feito um levantamento dos responsáveis pelo desenvolvimento de uma operação de garantia da lei e da ordem de qualquer fundamento, ou seja, daqueles que podem solicitar uma dessas operações de acordo com a constituição, bem como os atores que seriam diretamente beneficiados diretamente por ela ao analisar e avaliar a implementação do programa da Operação Archanjo.

Pode-se dizer que os resultados de uma ação podem ser vistos imediatamente, em médio ou longo prazo. Essas análises serão também embasadas pelos modelos do método de avaliação de políticas públicas de Evert Vedung (1997, 2017), em que serão observados se seus objetivos reais foram alcançados, seus *stakeholders* e os *gaps* na consecução dos seus objetivos.

2. As Operações de Garantia da Lei e da Ordem

Para compreender o arcabouço legal que delimita as Forças Armadas, é necessário entender o que são, quem são e como atuam as Forças Armadas Brasileiras (FA). As FA são o instrumento militar responsável pela defesa do Brasil e é constituído pela Marinha do Brasil (MB), pelo Exército Brasileiro (EB) e pela Força Aérea Brasileira (FAB), conforme expresso constitucionalmente.

As FA estão sob a direção superior do Ministério da Defesa e seus dispositivos constitucionais encontram-se amparados, especialmente, no art. 142º da Constituição Federal (CF) de 1988, que indica o seguinte:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Constituição Federal, 1988, art. 142, grifo nosso).

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op. GLO) fazem parte das destinações constitucionais das Forças Armadas Brasileiras, como demonstrado no Art. 142º da Constituição Federal (CF) de 1988 (expresso acima) e tiveram sua regulamentação em âmbito infraconstitucional com a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, sendo parte das justificativas legais modernas para a atuação das Forças Armadas.

Contudo, a CF de 1988 não é a primeira a tratar do assunto. Todas as constituições anteriores, a exceção da de 1937 fazem referência a tal assunto, mais especificamente nos artigos a seguir: art. 148 da constituição de 1824, art. 14 de 1891, art. 162 de 1934, art. 177 de 1946, art. 92 de 1967 e, finalmente, o art. 142 da constituição vigente.

Mais longe na história, a Constituição de 1824 indicava, em seu art. 148, que “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império” (Constituição do Brasil, 1824); o art. 14 da Constituição de 1891: “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior” (Constituição do Brasil, 1891).

A partir da Constituição de 1934, é possível ver a citação da garantia da lei e da ordem explicitamente. O art. 162 da Constituição de 1934 indicava:

As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei (Constituição do Brasil, 1934, grifo nosso).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 indicava, em seu art. 177 a atuação das Forças Armadas, as quais “Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a

ordem” (Constituição do Brasil, 1946). O mesmo texto se repete no art. 92º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Sendo assim, desde a fundação da primeira constituição nacional, as FA têm tido papel relevante de atuação dentro do país, com obrigações ditas subsidiárias, ainda que não tão claramente para garantia da Lei e da Ordem.

Paralelamente ao art. 142 da Legislação Federal de 1988, algumas leis complementares e decretos normativos foram elaborados para dar as devidas diretrizes de atuação das FA. Já a Lei Complementar nº 97 de 1999 (LC 97/99) é parte do cabedal que regula a atuação das FA dentro do escopo constitucional e procura delimitar as normas para organização, preparo e emprego das Forças Armadas (Succi Junior, 2018). A Lei trata acerca das competências do Presidente da República em decisões sobre o emprego das FA; as condições de atuação, ou seja, a necessidade de esgotamento dos instrumentos demonstrados no art. 144 da CF de 1988; e o reconhecimento, por parte dos Chefes de Poder Executivo e Estadual, como “indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional” (Lei Complementar nº 97 de 1999).

A regulamentação das Op. GLO veio, efetivamente, com a aprovação do Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001, o qual fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e traz, em seu art. 5º, um fato pouco discutido: as operações que envolvem eventos oficiais e públicos com participação de autoridades de Estado. O art. 5º é relevante também ao indicar uma suposta determinação de tempo, muito embora não muito explícita, de “menor tempo possível”. Esse tipo de abordagem abre margem para que longas operações não ocorram.

Sérgio Arruda (2007) é bastante categórico ao dizer que o Decreto nº 3.897/01 e as legislações anteriores caminham pelo óbvio, ao indicar basicamente o que já está expresso na Constituição, sem maiores explicações:

[...] No mais, o decreto passeia pelo óbvio, repetindo os termos da Constituição e da Lei Complementar. Semeia mais dúvidas do que certezas. Chega a deixar dependente de anuência do governador do Estado o emprego da Polícia Militar, sob o controle operacional⁴ do comando militar federal (Arruda, 2007, p. 98).

⁴ Segundo o glossário das FA, controle operacional (ou operativo) significa: “poder atribuído a um comandante para empregar e controlar forças, em missões ou tarefas específicas e limitadas, de modo a capacitá-lo ao cumprimento de sua missão. Exclui a autoridade para empregar, separadamente, os componentes destas forças bem como para efetuar o seu controle logístico ou administrativo e atribui autoridade para controlar outras forças que, embora não lhe sejam subordinadas, operem ou transitem em sua área de responsabilidade.”

O decreto de 2001 fixa as diretrizes para o uso das FA, mas como explicitado por Arruda (2007), traz mais dúvidas do que respostas, ao passo que confere ao Exército Brasileiro, e as demais forças, poder de polícia a fim 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 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.

Contudo, é importante perceber que o Decreto nº 3.897/01 chama atenção à necessidade de informação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre as operações, de modo a evitar possíveis impactos negativos, internacionalmente, em uma possível desconfiança internacional. Mais adiante, há a Lei complementar nº 117 de 2004 (LC 117/04) e a Lei Complementar nº 136 de 2010 (LC 136/2010) que alteraram a LC nº 97/99 e aprofundaram o debate sobre o que se define como “esgotamento” dos mecanismos de segurança pública, versando sobre o controle operacional dos órgãos de segurança pública.

Além disso, a Lei Complementar nº 117 define três precedentes para a atuação das Op. GLO, que implicam diretamente como as operações devem ser pensadas e decretadas:

hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem (Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

Faz-se necessário entender que as Op. GLO devem acontecer de forma episódica; em área previamente definida, não podendo se estender por um longo território; e, por último, com tempo determinado de atuação, o que deixa a situação um

pouco complexa, pois não há limitação nessa determinação, podendo alcançar um mês ou até mesmo 100 anos.

Nessa compreensão, De Almeida, Franchi & França (2019) compreendem que a atuação das Forças Armadas em Op. GLO não se limita a casos relacionados, apenas a atos de greve das instituições de segurança pública, mas envolvem, ainda, a realização de eventos de Estado, colaborando para a manutenção de um ambiente seguro e estável, e para a consecução dos objetivos político-estratégicos do Estado.

Outra parte importante desta análise é a identificação dos marcos históricos da regulamentação das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. O Decreto Legislativo nº 373 de 2013 aprovou a atualização da Estratégia Nacional de Defesa e a criação da Política Nacional de Defesa (antiga Política de Defesa Nacional) e o Livro Branco da Defesa Nacional, que versam sobre a atuação das FA.

Além disso, outros dois documentos são de suma importância para compreensão do tema: A Portaria nº 62 de 2005 do Exército Brasileiro, que cria o Centro de Instruções de Garantia da Lei e da Ordem, a qual era subordinada à 11ª Brigada de Infantaria Leve, em Campinas, no estado de São Paulo; e a Portaria do Ministério da Defesa nº 3.461 de 2013 que cria o documento Garantia da Lei e da Ordem (MD 33-M-10), que estabelece orientações para planejamento e execução das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Nesse sentido, é de relevância para o entendimento das atuações das FA o que elas de fato estão legitimadas a fazer, especialmente se tratando de Operações GLO que vem ocorrendo mais frequentemente, conforme será visto a seguir.

Segundo o Ministério da Defesa (2014), a atuação das FA para Garantia da Lei e da Ordem é considerada uma ação específica de “não guerra” por não ter como fim o combate propriamente dito, muito embora permita o uso da força quando necessário. Sendo assim, as Op. GLO são um tipo de operação militar desenvolvida pelas FA de forma não recorrente e com limitações específicas.

Antes de discutir atuações históricas, é importante entender quais os princípios basilares para atuação das FA (as chamadas Regras de Engajamento), que segundo o MD 33-M-10 (2014) são: Proporcionalidade, Razoabilidade e Legalidade. Dessa forma, as atuações das FA devem seguir tais orientações.

A figura 01, a seguir, apresenta um quadro-resumo normativo das GLO no Brasil.

Figura 01: Quadro Resumo – Marcos Legais da GLO no Brasil

Marcos legais das Operações de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil		
<input type="checkbox"/> (CF) Art 148 1824;	<input type="checkbox"/> (DE) 3.897/2001;	<input type="checkbox"/> (DE) 8.903/2016.
<input type="checkbox"/> (CF) Art 14 1891;	<input type="checkbox"/> (LC) 117/2004;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 162 1934;	<input type="checkbox"/> Portaria 062/2005;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 177 1946;	<input type="checkbox"/> (DE) 6.703/2008;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 92 1967;	<input type="checkbox"/> (LC) 136/2010;	
<input type="checkbox"/> (CF) Art 142 1988;	<input type="checkbox"/> (DE) 7.496/2011;	
<input type="checkbox"/> (LC) 9.299/1996;	<input type="checkbox"/> (DL) 373/2013;	
<input type="checkbox"/> (LC) 97/1999;	<input type="checkbox"/> Portaria 3.461/2013; e	

Fonte: Elaborado pelos autores.

3. A Operação Archanjo – Análise e Implementação

A Operação Archanjo é a denominação mais usual da Operação de Garantia da Lei e da Ordem que ocorreu nos complexos do Alemão e da Penha, zona norte do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 e 2012.

Os Complexos acima citados eram conhecidos pelo alto grau de violência e os constantes confrontos entre facções rivais (Mendonça, 2017), o que por si só já indica a necessidade de uma política pública destinada à região, que possui características bastante próprias e um tanto quanto diferentes do restante da cidade do Rio de Janeiro.

Em pedido inédito, em novembro de 2010, o Governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, pediu apoio das forças nacionais para restaurar a ordem em comunidades da cidade. Este pedido foi prontamente respondido e acatado pelo então ministro da Defesa, Nelson Jobim. Com isso, foi instaurada uma operação que, em conjunto com órgãos de segurança pública, como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), conseguiu ocupar a região da Vila Cruzeiro. O sucesso momentâneo da operação permitiu que seu prolongamento parecesse viável e preciso, o que garantiria, em dada medida, a implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Assim, a relação das Forças Armadas em operações de GLO com a chamada “guerra ao tráfico”, encabeçada pela logística das UPPs, se fez evidente.

Conforme indica Cabeleira (2013), a primeira Unidade de Polícia Pacificadora foi instaurada no Morro Santa Bárbara em Botafogo. O projeto tinha como objetivo a

expansão dessa política para outras localidades sensíveis à organização de megaeventos, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014, as Olimpíadas de 2016, bem como aumentar a atratividade do turismo e da construção civil.

Esse objetivo fica bastante evidente quando são analisados os locais onde as UPPs foram instaladas. A maioria foi implementada na Zona Sul, Centro e Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, locais muito visitados por turistas e com grande fluxo de pessoas que desejam fazer passeios culturais. Nesse sentido, Mendonça (2017) chama atenção para os sítios dos Complexos do Alemão e da Penha, muito próximos à Linha Vermelha e ao aeroporto internacional do Galeão.

Percebeu-se que os interesses em uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem, com nome de pacificação, tem objetivos para além da eventual “pacificação” do local, uma vez que corresponde a anseios turísticos e de empresas do ramo, que se beneficiam da imagem de uma Rio de Janeiro pacificado e seguro.

Com esses pontos abordados, é possível prosseguir na explicação da consolidação da chamada Força de Pacificação (FPaz), a qual foi determinada oficialmente com a Diretriz Ministerial nº 15/2010 do Ministério da Defesa, fundamentada na legislação específica de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, a Lei Complementar (LC) nº 97/1999 e o decreto 3.897/2001.

Dessa forma, houve uma solicitação do Governador do Estado do Rio de Janeiro para dar “continuidade ao processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro, entre a União e o Estado”, autorizando o “emprego temporário de militares das Forças Armadas para a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão” (Diretriz Ministerial nº 14 de 2010).

Ademais, a Diretriz Ministerial também indica algumas funções que seriam desempenhadas pela FPaz, sendo elas: patrulhamento, revista e prisão e flagrante. É exposto, também, que a organização da FPaz estaria sob responsabilidade do Comandante do Exército, na presença do Comandante Enzo Peri, o qual daria continuidade aos trabalhos desenvolvidos diante da Diretriz Ministerial nº 14/2010.

A Operação Archanjo aconteceu, portanto, entre os meses de novembro de 2010 e julho de 2012, tendo como principais atuantes a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro. A Operação teve um efetivo médio de 1.500 militares circulando trimestralmente e um custo aproximado de R\$135.458.800,00, uma operação menos custosa, quando comparado com o contingente militar e os gastos da Operação dos

Jogos Militares que também se passou no Rio de Janeiro, como pode ser visto na Figura 02. Ainda que, à primeira vista, pareça uma comparação sem fundamentos, por tratar de contextos distintos, vale a ressalva para compreensão do emprego comparado de verbas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, chamando atenção para o papel de não predominância das operações contra o combate ao narcotráfico.

A figura 02, a seguir, apresenta os custos e efetivos utilizados nas Operações de GLO de abril de 2010 a junho de 2012. Percebeu-se, nesse pequeno recorte temporal, no que tange a efetivos e destinação orçamentária, que as operações não eram inteiramente destinadas ao combate a criminalidade – o que foi inaugurado com a operação Archanjo. O comparativo com a operação mais custosa até então, a do V Jogos Mundiais Militares, explicita essa diferenciação, especialmente quando se leva em conta a duração vs custos.

Figura 02: Custos e Efetivos das Operações de Garantia da Lei e da Ordem

SEQ	NOME	DATA	OBJETIVO	EFETIVO	CUSTO
1	IV Cúpula dos Chefes de Estado e de Governos do BRAS e II Cúpula dos Chefes de Estado e de Governos do BRIC.	13 a 18 de abril de 2010	Prover segurança ao evento realizado em Brasília-DF.	570	R\$ 634.639,37
2	Reunido de Cúpula Brasil-CARICOM.	22 a 30 de abril de 2010	Prover segurança à Reunião, realizada em Brasília-DF.	19	R\$ 615.184,63
3	III Fórum da Aliança das Civilizações	25 a 31 de maio de 2010	Prover segurança ao evento, realizado em Brasília-DF.	29	R\$ 1.698.316,94
4	Operação Eleições – 2010	02 a 4 de out e de 30 out a 1 nov de 2010	Garantia da lei e da ordem (GLO) durante a votação e a apuração em todo o Brasil.	13.053	R\$ 40.811.374,28
5	Operação Archanjo	28 de nov de 2010 a 30 de jun 2012	Emprego das Forças armadas como Força de Pacificação no Rio de Janeiro	1.500 em média por contingente	R\$ 135.458.800,00
6	XL Reunião de Cúpula de Presidentes dos Estados do MERCOSUL e Associados	13 a 18 de dez de 2010	Efetivar as ações de segurança relacionadas com a Reunião, realizado em Brasília-DF.	1.414	R\$ 1.036.237,62
7	Visita do Presidente dos Estados Unidos da América	17 a 22 de mar de 2011	Emprego das Forças Armadas na segurança do evento, realizado em Brasília-DF.	2.412	R\$ 2.458.703,68
8	Operação Sinop	25 de mai a 31 de ago de 2011	Empregar as Forças Armadas, em garantia da lei e da ordem, na promoção de ações relativas a delitos ambientais praticados em municípios da região norte do Estado do Mato Grosso	406	R\$ 31.055.897,53
9	V Jogos Mundiais Militares	08 a 28 de jul de 2011	Emprego das FA na segurança do evento, realizado no Rio de Janeiro.	6.405	R\$ 386.472.018,00
10	Encontro Iberoamericano de Alto Nível em Consagração ao Ano Internacional dos Afrodescendentes	17 a 21 de nov de 2011	Coordenar as ações de segurança para o evento, realizado em Brasília-DF.	130	R\$ 115.000,00
11	Operação Maranhão	24 de nov a 3 dez de 2011	Emprego das FA no Maranhão devido à paralisação da PM.	1.777	R\$ 2.022.885,91
12	Plebiscito para a Criação dos Estados de Ceará e Tapajós.	05 a 12 de dez de 2011	Garantia da ordem pública durante o plebiscito, realizado no Pará.	1.638	R\$ 5.842.150,64
13	Operação Rondônia	08 a 12 de dez de 2011	Emprego das FA em RO devido à paralisação da PM.	582	R\$ 1.005.224,46
14	Operação Ceará	31 dez 2011 a 4 jan 2012	Emprego das FA no CE devido à paralisação da PM.	698	R\$ 7.128.152,00
15	Operação Bahia	02 a 11 de fev de 2012	Restabelecer as condições de normalidade devido à greve da PM-BA.	4.645	R\$ 14.365.904,20
16	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)	06 a 29 de jun de 2012	Implementar medidas de segurança para a Conferência, realizado na cidade do Rio de Janeiro.	24.833	R\$ 157.110.000,00

Fonte: Ministério da Defesa (2020).

4. Teoria da Intervenção

Para Vedung (1997, 2017), a teoria da intervenção é uma análise dos problemas de tomada de decisão que investiga os fatores determinantes de uma condição problemática (os gaps da implementação da Operação Archanjo no Rio de Janeiro) que a ação do programa empreendido pela política e decidida pelos atores e *policymakers*

podem modificar como política de Estado. O objetivo é extrair uma lógica de ação, uma estrutura de suposições sobre atividades realizadas pelos atores que causam efeitos, medindo a eficácia de uma decisão, baseado em resultados da intervenção.

É fato que, na avaliação de Políticas Públicas, o que interessa são causas, consequências e as suas conexões de mediação. Pittol Trevisan e Van Bellen (2008) acrescentam que o desenho de um programa público pode ser sintetizado em uma sequência de definições correspondentes a graus sucessivos de agregação de objetivos. Portanto, a figura 03 exemplifica a síntese das sequências de objetivos da Operação Archanjo, baseado nas análises das seções anteriores.

Figura 03: Teoria da Intervenção da Operação Archanjo



Fonte: Elaborado pelos autores, com adaptação de VEDUNG, 1997, p.225.

Na realidade, os *inputs* que estimulam a criação da política são: a) exógenos - o cenário político-estratégico do Brasil e, mais particularmente, a realidade regional e local do Estado e da cidade do Rio de Janeiro; e b) endógenos - a consciência estratégica nacional e um interesse político favorável para a manutenção de um projeto de poder e maior inserção regional e internacional, em face dos eventos internacionais que o Brasil realizaria, ressaltando o *soft power* brasileiro para o mundo.

A conversão ocorre dentro do governo, absorvendo as externalidades na procura de uma solução viável e capaz de responder aos desejos do poder político, da percepção de boa parte da população brasileira e das necessidades impostas ao país para o cumprimento dos compromissos assumidos junto à Federação Internacional de Futebol (FIFA), ao Comitê Olímpico Internacional (COI) e a outros atores nacionais e

internacionais. Aqui, o Presidente da República, o Governador do RJ, o Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD), o Exército Brasileiro (EB), a Marinha do Brasil (MB) elaboram o programa per se, visando aos objetivos políticos.

A intervenção principal foi a Operação Archanjo, que possibilitou outros ajustes e operações em outras áreas, anos depois.

Os *outputs*, como a decisão política pela priorização da segurança interna, com o uso das FFAA na segurança pública em áreas focais e importantes ao turismo e seus corredores de trânsito na cidade do Rio de Janeiro, para responder os fatores que ensejaram sua criação (os *inputs*).

Os *outcomes* derivam dos *outputs*, retratando, aqueles desejados de forma imediata, como mais ações, atividades, projetos, recursos destinados às FA, cooperação entre FA e Forças Auxiliares. Como *outcomes* desejados intermediários ou de médio prazo, destacam-se o fomento da cooperação em todas as áreas da segurança pública, com maior investimento em recursos e pessoal na segurança pública.

Os *outcomes* desejados finais visavam estabelecer programas e projetos para o atendimento das necessidades da intervenção, o que foi cumprido parcialmente. De fato, os resultados foram parciais, temporários e limitados em áreas específicas pré-determinadas. Colaboraram para a não concretização desses *outcomes* a prevalência de resultados mais imediatos e que não se basearam na resolução dos problemas securitários em longo prazo.

4.1. Stakeholders

Qualquer ação, estatal ou não, possui um grupo com interesses próprios para que essa atividade aconteça. Muitas vezes, esses grupos não são relatados de maneira explícita e, por isso, a narrativa da análise se torna mais difícil. Nessa parte do artigo, tentaremos expor de maneira didática quais os grupos de interesse (do inglês, *stakeholders*) que permeiam a Operação Archanjo.

Dentro da esfera pública, é possível indicar claramente os grupos mais interessados na ocorrência da Operação já citada, sendo eles o governador do Estado do Rio de Janeiro, à época, Sérgio Cabral (PMDB) e o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, à época, Eduardo Paes (PMDB). Além disso, ainda dentro da esfera do Estado, ao contar com a anuência do Presidente da República é possível afirmar que o então

presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) também é uma parte interessada, assim como a Presidente Dilma Rousseff (PT) que determinou o prolongamento das ações.

Ainda sobre os *stakeholders* públicos, a gama de ministérios interessados pode ser bastante ampla, uma vez que até mesmo a destinação orçamentária sofre mudanças. Ou seja, é muito evidente que o Ministério da Defesa, ao representar as Forças Armadas, é o maior interessado em que Operações de Garantia da Lei e da Ordem aconteçam. Especificamente à Operação Archanjo, esta contou com anuência explícita e midiática dos dois ministros que estavam à frente da pasta na época: Jobim (2003-10) e Amorim (2011-14).

Além disso, é possível indicar que as forças auxiliares, ao responder ao governador do Estado e serem partes atuantes dos conflitos envolvendo a segurança pública, são peças-chave como grupos de interesse para as ações das Forças Armadas no Complexo do Alemão e da Penha.

A legislação referente às Operações de Garantia da Lei e da Ordem indica que estas podem ser requeridas pelos governos dos Estados, pelo presidente da república e pelo presidente de qualquer dos poderes instituídos. Dessa forma, tanto o Congresso Nacional quando o Supremo Tribunal Federal também podem ser contados como participantes dos grupos de interesses para a consecução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Ao ser considerada a ideia inicial de que a Operação Archanjo aconteceu não somente para ajudar as forças estaduais na implementação das UPPs, mas também para melhorar a imagem do Rio de Janeiro frente ao grande número de turistas que frequentam a cidade, um possível grupo de interesse com bastante proeminência trata-se das empresas ligadas ao turismo, uma vez que a criminalidade e os altos índices de violência afetam diretamente a imagem e a economia da cidade.

Um estudo realizado em 2011 pelo grupo de pesquisa da Universidade Federal Fluminense (UFF): “Turismo, Meio Ambiente Urbano e Inclusão Social” demonstrou que um dos principais fatores na eliminação de escolha de destinos é o medo da violência (Olerj, 2019). Ainda em 2011, Duék revelou à BBC Brasil⁵ que a preocupação da violência afeta mais diretamente os turistas nacionais, mas ainda assim, turistas

⁵ Entrevista disponível em:< <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41977919>>. Acesso em 01 Ago 2020.

estrangeiros colocam os índices de violência da cidade do Rio de Janeiro como principal problema da cidade

Em 2017, uma estimativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)⁶ indicou que dentro do período de oito meses do mesmo ano o turismo da cidade já havia perdido R\$ 657 milhões de reais devido à violência urbana, demonstrando, mais uma vez, que as empresas relacionadas ao turismo se preocupam com a violência da cidade do Rio de Janeiro e se posicionam a respeito das tratativas para a resolução desse problema.

Assim como as empresas relacionadas à área do turismo possuíam interesse em operações de combate à criminalidade no Rio de Janeiro, o mesmo também ocorre com as empresas de armamentos, privadas ou não, que se relacionam com as Forças Armadas Brasileiras.

Um exemplo que demonstra tal argumento é a participação de empresas como a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), que é pública, vinculada ao Ministério da Defesa e é responsável pela produção de diversos armamentos, desde pistolas e fuzis, até equipamentos de comunicação, conforme descreve a página da empresa na *internet*.

A IMBEL está fornecendo ao Exército Brasileiro, em decorrência do Projeto Combatente Brasileiro (COBRA), fuzis de assalto IA2 (mais leves e utilizados tanto em operações de paz quanto em Operações de Garantia da Lei e da Ordem), pistolas e facas, de modo a contribuir para a capacitação operacional dos combatentes brasileiros em atividades futuras.

Além da IMBEL, muitas outras empresas do ramo da defesa se mostraram presentes, quando foram analisadas as licitações de compras de armamentos para as Forças Armadas no Portal da Transparência do Governo Federal. Alguns exemplos foram a Helibras (pertencente ao grupo europeu EADS e fabricante de helicópteros), a Forjas Taurus (fabricante de armamentos), a IVECO (fabricante de carros de combate), a construtora Andrade Gutierrez que criou uma *joint venture* com a francesa Thales (fabricantes de câmeras) e a Companhia Brasileira de Cartuchos (fabricante de munição militar e para segurança pública). Outra empresa que merece destaque é a Condor Tecnologias Não-Letais que, em seu *website*, evidencia sua participação na venda de

⁶ Disponível em:< <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2017-10/rio-perdeu-r-657-milhoes-em-turismo-por-cao-da-violencia-diz-cnc>>. Acesso em 01 ago. 2020.

equipamentos exclusivamente para Operações de Garantia da Lei e da Ordem para as Forças Armadas Brasileiras.

Em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2016, acerca da Base Industrial de Defesa Brasileira, numa amostragem de 19 empresas⁷, apenas 14% delas ofertavam armas leves como carabinas, fuzis e pistolas, enquanto a grande maioria, cerca de 63%, forneciam equipamento bélico pesado, como veremos nas tabelas a seguir. Dessa forma, é possível compreender qual o papel desempenhado pelas empresas de material bélico nacionais no uso recorrente ou não das Operações de GLO, uma vez que isso indica até que ponto a empresa é beneficiada com a possibilidade de maior mercado e na venda de produtos necessários para combates leves.

Tabela 01: Participação das armas e munições entre as empresas selecionadas (2003-2011)

Participação das armas e munições entre as empresas selecionadas (2003-2011)									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total de empresas	16	15	15	16	16	16	17	16	16
Fabricação de explosivos	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Fabricação de equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições	7	7	7	9	10	9	9	10	9
Percentual do total	56%	60%	60%	69%	75%	69%	69%	69%	63%

Fonte: IPEA, 2016, adaptado de Rais/ MTE.

Tabela 02: Frequência da produção das empresas respondentes de acordo com subsegmentos

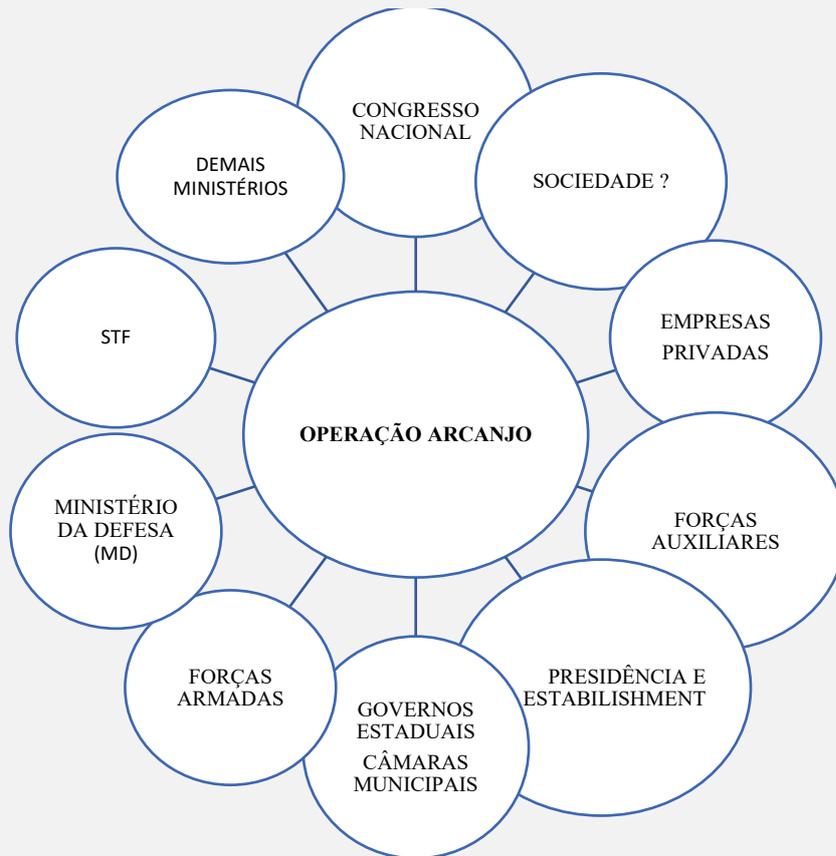
Frequência da produção das empresas respondentes de acordo com subsegmentos	
Subsegmentos	Frequência
Explosivos industrial e militar.	5
Mísseis	3
Munições pesadas	3
Munições leves	2
Foguetes	2
Carabinas	2
Fuzis	1
Morteiros	1
Pistolas	1
Canhões e obuseiros	1
Revólveres	0
Metralhadoras	0

Fonte: IPEA, 2016.

⁷ O estudo apresentado pelo IPEA não especifica quais são as 19 empresas selecionadas.

Vedung (1997, 2017) comenta que existem modelos distintos de avaliação, como a avaliação compreensiva, a econômica, a orientada para o cliente e a de *stakeholders*. Portanto, o modelo de avaliação de *stakeholders*, apresentado a seguir, mapeia as análises supra, com relação aos grupos de atores envolvidos ou que possuem algum interesse na execução e nos resultados do programa a ser avaliado, contemplando todos os interessados na intervenção governamental, conforme mostra a figura 04.

Figura 04: Modelo de avaliação de atores interessados (stakeholders)



Fonte: Elaborado pelos Autores. Adaptado de VEDUNG, 1997, 2017.

5. Objetivos e Resultados

Toda e qualquer ação pública deve ter objetivos muito claros para que seu acontecimento não seja contestado ou até mesmo invalidado e, mais especificamente, para que seja possível mensurar se tal atitude logrou êxito ou não e como melhorá-la ou, se necessário, extingui-la.

As ações relativas à área da defesa e a segurança, pública ou nacional, também não são diferentes. Ao passo que o Ministério da Defesa, órgão responsável pela direção superior das Forças Armadas, contou, em 2019, com previsão orçamentária de R\$ 74,6

bilhões, é primordial que suas prestações de contas estejam disponíveis de forma efetiva.

O decreto que deu corpo à Operação Archanjo coloca como objetivo a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo do Alemão e no Complexo da Penha, no Rio de Janeiro, além de prestar auxílio às Forças de Segurança Pública em um processo de pacificação para implementação de UPP, o que melhoraria a imagem do Rio de Janeiro, ao longo dos megaeventos que ocorreriam na cidade.

Pode-se dizer que os resultados de uma ação podem ser vistos imediatamente, em médio ou longo prazo. Dessa forma, será analisado se os objetivos estabelecidos para a Força de Pacificação, e citados anteriormente, se desenvolveram dentro desse escopo e as razões para tal.

As Forças Armadas tinham como uma de suas funções, ainda que não tão explicitamente, assegurar o funcionamento dos serviços sociais⁸ prestados àquelas comunidades. Imediatamente, ficou muito evidente que isso aconteceu, uma vez que o sistema de coletas coletivas e até mesmo os transportes públicos foram retomados. Como a Força de Pacificação ficou no local por quase 18 meses completos, pode-se dizer que em médio prazo esse serviço também foi garantido.

A mesma situação se repetiu no auxílio às forças de Segurança Pública, em curto e médio prazo. O auxílio aconteceu em operações realizadas de forma razoavelmente integradas. Mas, assim como qualquer Operação de Garantia da Lei e da Ordem, não existem objetivos em longo prazo e, por isso, pode-se dizer que a manutenção dos serviços sociais e o auxílio às forças auxiliares não foi tão efetivo.

Como esclarecido anteriormente, a melhoria da imagem do Rio de Janeiro frente aos megaeventos que aconteceriam em breve na cidade e o processo de pacificação das comunidades da cidade, com a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, foram fatores muito importantes para os objetivos da operação. No entanto, no limite, estes também não tiveram resultados tão efetivos (MENDONÇA, 2017).

A implementação é passível de controle externo, conforme mostra o modelo de consecução de objetivos da Operação Archanjo, na figura 05.

⁸ Para saber mais sobre a prestação de serviços à comunidade durante a Operação Archanjo ler: Schmitt, M. F., Schmitt, V. G. H., & Neto, L. M. (2017). CONFLITOS CULTURAIS NO PROCESSO DE PACIFICAÇÃO NO COMPLEXO DO ALEMÃO/RIO DE JANEIRO-RJ. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 32 (63), 13-35.

Figura 05: Modelo de Consecução de Objetivos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como resultados, Relatos da mídia nacional se mostravam esperançosos e trataram a operação como um dia histórico no combate à violência no Rio de Janeiro, como pode ser visto ao se fazer uma análise minuciosa das notícias e da cobertura dada pela imprensa naquele dia. Mas, ao analisarmos a mídia internacional, alguns anos depois, durante os grandes eventos, as críticas à megaoperação e sua eficácia se mostraram presentes.

O apresentador do Jornal Nacional da TV Globo, William Bonner, disse à Folha de São Paulo⁹ que o Rio de Janeiro estaria “unido num momento histórico” e esse também foi o discurso presente durante a transmissão do telejornal RJTV da mesma emissora e do próprio Jornal Nacional no dia 28/11/2010, dia de início das operações no Complexo do Alemão.

A euforia da mídia apresentou resultados positivos de audiência, mas deixou a desejar quanto aos índices de criminalidade. Isso pode ser inferido ao se constatar-se que tanto o Jornal Nacional quanto o RJTV, que cobriram a operação do início ao fim no dia 25/11/2010, quando se iniciou a operação na Vila Cruzeiro, bateram recordes de audiência naquele ano. O mesmo aconteceu com a Rede Record que transmitiu informações da operação no dia seguinte, 26/11/2010, com o programa Fala Brasil¹⁰.

Contudo, apesar da apresentadora Ana Paula Araújo, durante o programa RJTV no mesmo dia, afirmar serem “dias decisivos para a segurança no Rio de Janeiro”, isso

⁹ Entrevista disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/837415-william-bonner-volta-ao-rio-em-meio-a-operacoes-policiais.shtml>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

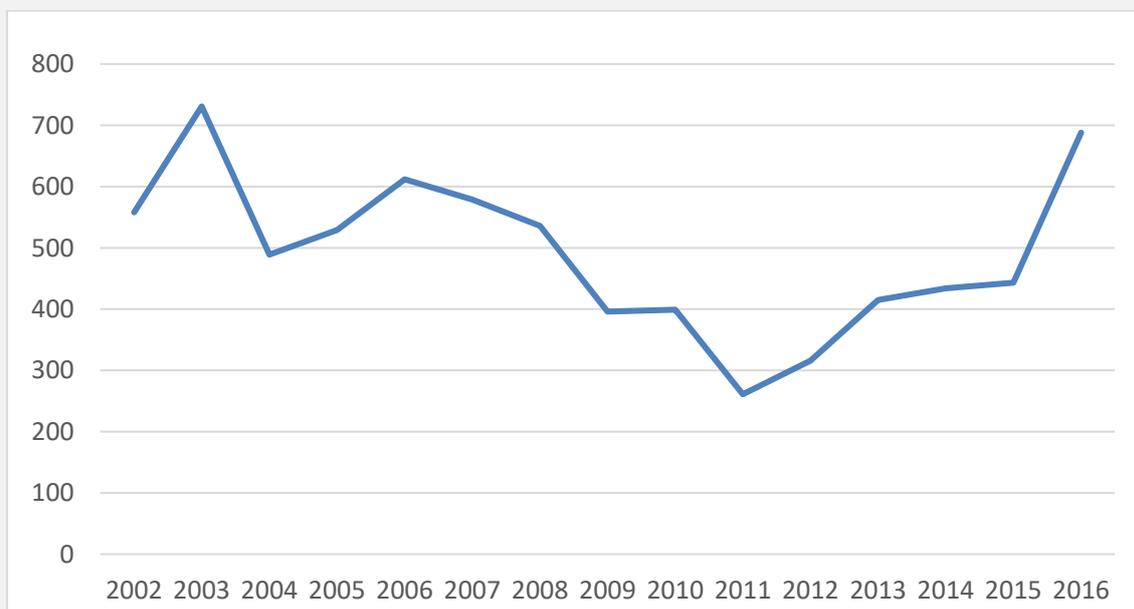
¹⁰ Entrevista disponível em: < <https://natelinha.uol.com.br/noticias/2010/11/28/quotjornal-nacionalquot-quotrjtvquot-e-quotfala-brasilquot-batem-recorde-anual-no-rio-35527.php>> Acesso em: 01 ago. 2020.

não aconteceu nas comunidades, nos anos seguintes, especialmente ao se considerar os índices de violência dessas localidades. Em entrevista ao jornal Los Angeles Times, o jornalista Rene Silva salientou que “A violência hoje é pior do que antes da pacificação porque não sabemos quando haverá um tiroteio.”¹¹

O aplicativo Fogo Cruzado¹², iniciativa da Anistia Internacional que registra os locais onde há tiroteio na cidade do Rio de Janeiro e região metropolitana, mostrou que, entre julho de 2016 e julho de 2017 (quatro anos após a saída da FPaz), o Complexo do Alemão foi o bairro com o maior número de ocorrências, registrando 225 focos de tiros e 38 mortos. O segundo bairro com maior incidência de tiros foi a Penha, também alvo da FPaz, com 200 notificações e 25 mortos.

O portal de notícias G1¹³ condensou dados retirados do Instituto de Segurança Pública e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em um infográfico bastante didático e a partir destes dados é possível perceber mais claramente a momentaneidade da queda de criminalidades na região do Complexo do Alemão, conforme a figura 06:

Figura 06: Número Absoluto de Roubos no Complexo do Alemão (2002 a 2016)



Fonte: Portal de Notícias G1, 2017. Elaborado pelos autores.

¹¹ The violence is worse than it was before pacification, because we don't know when there's going to be a shootout. Entrevista disponível em: <<https://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-brazil-rio-favelas-snap-story.html>>. Acesso em: 01 ago.2020.

¹² Aplicativo Fogo Cruzado. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/08/do-alemao-a-copacabana-ranking-mapeia-bairros-com-maior-numero-de-tiroteios-no-rio.htm>> Acesso em: 01 ago. 2020.

¹³ Dados disponíveis em: <<https://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/complexo-do-alemao>>. Acesso em: 01 ago.2020

Os dados acima tem como referência o mês de outubro (imediatamente antes do início das atividades da FPaz). Analisando as séries históricas, constatou-se que os índices de roubos na região estavam em constante declínio, porém, a partir de 2012, logo após o fim da Operação, os índices voltam a aumentar, indicando, mais uma vez, o caráter momentâneo da atuação das Forças Armadas em GLO, o que reforça o argumento de que, em longo prazo, não houve melhorias consideráveis.

Tais dados servem como uma visão panorâmica para a compreensão de que as políticas das UPPs não “vingaram” na região e, portanto, a própria Operação Archanjo não representou ganhos reais para a cidade, tão somente os resultados imediatos já abordados na pesquisa e que viabilizaram a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora. Entretanto, cabe a ressalva de que este artigo não se propôs a explicar as características e objetivos das UPPs e sim sua relação com a operação Archanjo e o emprego das Forças Armadas.

6. Efeitos Colaterais

Concomitantemente aos resultados, é preciso compreender o fenômeno dos efeitos colaterais da adoção de políticas públicas que, muitas vezes, pode não estar associado diretamente ao cenário idealizado em si, mas às adversidades da realidade que se configura.

A Operação ocorrida nos Complexos do Alemão e da Penha, assim como qualquer outra operação, teve efeitos colaterais positivos e negativos, os quais serão esmiuçados, mais precisamente, a partir deste ponto. Primeiramente, são analisados todos os pontos positivos, em seguida os negativos e, por último, é feito um balanço geral das análises apresentadas.

O primeiro ponto que pode se destacar é o alívio orçamentário que a operação gerou às forças, uma vez que foram investidos, excepcionalmente, grandes valores. A Operação Archanjo recebeu cerca de R\$135.458.800,00, sendo empregados das mais diversas formas, desde a compra de equipamentos até as despesas com rancho e pessoal.

Um segundo aspecto que deve ser considerado é a momentânea queda dos índices de criminalidade da região, onde foram empregadas as forças, o que possibilitou a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora nos respectivos bairros. No entanto, como foi explorado anteriormente, trata-se de uma queda apenas momentânea,

ao passo que, junto com as ações militares, estas não se inseriram em ações do Estado de longo prazo.

Considerando agora os efeitos colaterais negativos, o primeiro ponto de extrema relevância a ser considerado é a exposição da força e dos militares aos mais diversos ambientes e nichos. O militar acaba exposto ao ambiente de crime, ao controle midiático e à sociedade como um todo.

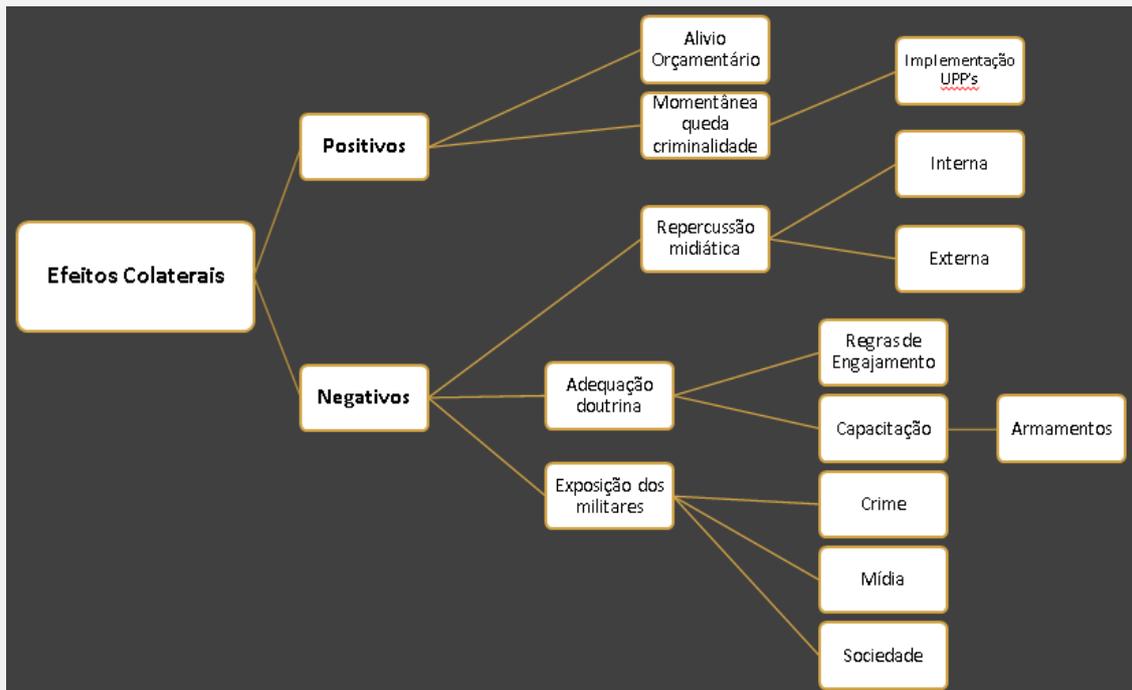
A adequação de doutrina das forças armadas é elemento crucial de análise, já que transborda a operação em si e afeta todas as operações de GLO e, em última instância, a defesa da Nação e dos poderes constitucionais. A institucionalização do Manual acerca da Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10), por exemplo, só aconteceu em 2014, em vista da necessidade de caracterização das operações de GLO que ocorriam cada vez.

Como parte da adequação da doutrina das forças armadas, elas estão submetidas às Regras de Engajamento, ou regras de emprego, de cada operação, as quais são caracterizadas como um documento que delimita o uso proporcional da força (Nexo, 2019). Este documento é bastante volátil e muda constantemente, não somente entre operações diferentes, mas também entre as fases interoperacionais.

A volatilidade das regras de engajamento exige que os militares brasileiros estejam sempre em constante atualização de suas formas de capacitação, uma vez que devem estar prontos para atuação a qualquer momento. Nesse escopo, é envolvida também a questão dos armamentos militares que precisam corresponder à realidade vigente das tropas no terreno, ou seja, se o terreno é urbano, é necessário que o armamento utilizado seja próprio para tal.

Ressalta-se que os efeitos colaterais de uma operação militar podem ser vários, podendo, inclusive, não estar diretamente ligados à operação. Muitas vezes, estes se ligam às capacidades individuais dos indivíduos ou até mesmo com o meio em questão. Portanto, o sucesso de uma operação não deve ser medido tão somente por seus efeitos colaterais. Estes devem ser levados em consideração, principalmente quando as operações são planejadas no nível político-estratégico mais elevado. A figura 07 apresenta, de forma sintética, os efeitos colaterais dessa Operação.

Figura 07: Efeitos colaterais - Operação Archanjo



Fonte: Elaborado pelos Autores.

7. Considerações finais

A pesquisa apresentada teve como objetivo principal analisar, de forma exploratória, a Operação Archanjo. Procurou-se compreender quais fenômenos ocorreram durante a participação das Forças Armadas Brasileiras em contexto tão particular da segurança pública do Rio de Janeiro, como foi a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora no Complexo do Alemão, em 2010, o que ficou conhecido como a Força de Pacificação.

De pronto, é necessário compreender que a criação de uma força de Pacificação para retomar a ordem pública, a pedido do então governador de Estado, Sérgio Cabral (embora essa ordem não esteja muito bem colocada no Decreto Ministerial que a criou), atendeu à conjuntura interna e cumpriu o papel do ente federal em ajudar a elaboração e implementação da Unidade de Polícia Pacificadora nas regiões do Complexo do Alemão e da Penha.

Percebeu-se, ao longo do trabalho, que existiam grupos muito interessados na ocorrência ou não de operações de Garantia da Lei e da Ordem, especialmente aquelas que aconteceram em área tão midiática, como o Rio de Janeiro. Esses *stakeholders* se projetam socialmente, não apenas como grupos de interesse, mas através de indivíduos,

públicos ou não, sendo cada vez mais difícil estabelecer quais laços permeiam essas relações.

Quanto à implementação da Operação Archanjo e ao estabelecimento da Força de Pacificação, analisou-se sua efetividade durante e após seu término. Percebeu-se, por meio dos modelos de análise e avaliação de políticas públicas utilizados, que a FPaz não alcançou seus objetivos previamente determinados no combate à criminalidade em médio e longo prazos.

Contudo, cabe ressaltar que esse não era o objetivo principal da Força de Pacificação e, por isso, é razoável que este não tenha sido alcançado. A crítica que aqui se constrói, ao identificar a diminuição da criminalidade como um objetivo paralelo, refere-se ao uso político dessa demanda, já que esta se apresenta social e politicamente colocada para os militares engajados em operações de Garantia da Lei e da Ordem, não apontando, necessariamente, a realidade nas diferentes legislações acerca do tema.

Ademais, foram, também, analisados os efeitos colaterais que tal implementação obteve, identificando resultados mais negativos que positivos. Por terem passado mais de sete anos da Operação Archanjo, pode-se dizer que seus efeitos não são mais tão esparsos, sendo possível indicar, com certo nível de clareza, quais suas consequências no Rio de Janeiro e, mais propriamente, no Complexo do Alemão e da Penha.

O trabalho não se propôs a analisar a temática orçamentária e, por isso, limitou-se a apresentar as empresas que atuam como influenciadores e partícipes da tomada de decisões. Faz-se, portanto, uma análise mais aprofundada nessa seara para compreender, de maneira mais detalhada, a relação de forças estabelecida na consecução de uma operação de Garantia da Lei e da Ordem.

Dessa forma, o trabalho cumpre com sua proposta de analisar a Operação Archanjo em seus objetivos, aliado aos grupos de interesse que permeiam tais metas, a consecução de seus objetivos de forma escalonada e quais seus efeitos colaterais às tropas e à sociedade de um modo geral. É evidente que outras operações aconteceram naquela região após o desmantelamento da FPaz, mas isso não foi objeto desse trabalho.

Tão logo, cabe o entendimento de que a missão de pacificação de uma determinada área, seja ela dentro ou fora das fronteiras nacionais, não deve ser direcionada única e exclusivamente às forças militares, como foi o caso da Operação Archanjo. O poder público, tal como a sociedade que reside nessa região, precisam atuar em conjunto, por meio da elaboração de políticas públicas destinadas a que o poder

militar não seja um fim em si mesmo. Dessa forma, afasta-se do ciclo vicioso de uso das Forças Armadas pela falta de determinada ordem pública, que não é ensinada, repassada ou, ao menos, apresentada.

Referências

“Jornal nacional”, “RJTV” e “Fala Brasil” batem recorde anual no Rio. (28 nov. 2010). Acedido em 20 nov. 2019. Retirado de UOL: <https://natelinha.uol.com.br/noticias/2010/11/28/quotjornal-nacionalquot-quotrjtvquot-e-quotfala-brasilquot-batem-recorde-anual-no-rio-35527.php>

Abdala, V. (31 out. 2017). Rio perdeu R\$657 milhões em turismo por causa da violência, diz CNC. [Notícia online]. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-10/rio-perdeu-r-657-milhoes-em-turismo-por-causa-da-violencia-diz-cnc>>

Arruda, J. R. (2007). *O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares*. Mauad Editora Ltda.

Bevins, V. (31 jul. 2016). Armed forces ‘pacified’ Rio’s slums, but as Olympics approached, the gangs came back. [Notícia online]. Disponível em: <<https://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-brazil-rio-favelas-snap-story.html>>

Bianchi, P. (08 ago. 2017). Do alemão a copacabana: ranking revela os 10 bairros com mais tiroteios do Rio. [Notícia online]. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/08/do-alemao-a-copacabana-ranking-mapeia-bairros-com-maior-numero-de-tiroteios-no-rio.htm>>.

Brasil, Peluso, A. C., & Amorim, J. R. N. (2011). *As constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988 e suas emendas*. Manole.

Brasil, S. F. (1988). Constituição da república federativa do Brasil. *Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico*.

Buzan, B., & Hansen, L. (2012). A evolução dos estudos de segurança internacional. *São Paulo: UNESP*.

Cabeleira, M. D. M. (2013). UPP e UPP Social: novas políticas, outras políticas. *Ecopolíticas*. n^o5, 169-174.

Carneiro, J. D. (7 dez. 2011) Rio: violência preocupa mais turistas brasileiros do que estrangeiros, diz pesquisa. [Notícia online]. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111206_rio_pesquisa_turismo_violencia_jc>

Charleaux, J. P. (19 fev. 2018). O que é ‘regra de engajamento’. E como ela difere no Rio e no Haiti. [Blog]. Disponível em:

Melo, Violante. Operação Archanjo

<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/19/O-que-é-‘regra-de-engajamento’.-E-como-ela-difere-no-Rio-e-no-Haiti>>

Como a violência afeta o turismo. (n.d.). Acedido em 28 jun. 2020. Retirado de OLERJ: <http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/como-a-violencia-afeta-o-turismo>>

De Almeida Paim, R., Franchi, T., & França, R. L. (2019). Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de Faixa de Fronteira: Breve Análise do Ordenamento Jurídico Atual. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 34(72), 141-166.

Decreto de lei no 3.897 de 24 de agosto da *Presidência da República*. Diário da República: Seção 1, no 113 (2001). Acedido a 20 nov. 2019. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3897-24-agosto-2001-391395-publicacaooriginal-1-pe.html>>

Decreto de lei no 97 de 10 de jun. da *Presidência da República*. Diário da República: Seção 1, no 111 (1999). Acedido a 20 nov. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>

Diretriz ministerial no 15 de 4 dez. do *Ministério da Defesa*. Acedido a 20 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/2010/mes12/regras.doc>>

Goldenberg, M. (1997). *A arte de pesquisar*. Editora Record.

Grandin, F. (05 jun. 2017). Infográfico mostra crimes antes e depois da ocupação do Alemão, em novembro de 2010, e permite a comparação com indicadores sociais. [Notícia online]. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/complexo-do-alemao/>>

Manual de campanha de operação de garantia da lei e da ordem do *Ministério da Defesa*. Boletim do exército (2014). Acedido 20 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>

Marroni, E. V., De Castro, F. R., & Violante, A. R. (2018). Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos? *Revista da Escola de Guerra Naval*, 24(1).

Mendonça, T. C. (2017). Pacificação e contrainsurgência: As forças de pacificação do exército brasileiro nos complexos do alemão e da penha (2010-2012). *Dissertação de mestrado*, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Migon, E. X. F. (2011). *A inserção dos assuntos de Defesa na agenda das políticas públicas*. Rio de Janeiro: ECEME.

Ministro diz que há ‘banalização’ do uso das Forças Armadas na segurança pública. (29 jun 2016). Acedido em 20 nov. 2019. Retirado de G1:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-diz-que-ha-banalizacao-do-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica.ghtml>>.

Negrete, A. C. A., Leite, A. W., Leske, A. C., Migon, E. X. F., Côrrea, F. D. G., Andrade, I. D. O., ... & Brustolin, V. (2016). Mapeamento da base industrial de Defesa.

Oliveira, Eliezer. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas.(2009). *Interesse Nacional*, São Paulo, 5 (2), p. 71-83.

Pesquisa sobre impacto da violência no turismo do Estado do Rio de Janeiro. (30 out. 2017). Acedido em 20 nov. 2019. Retirado de CNC: <http://www.cnc.org.br/editorias/economia/pesquisas/pesquisa-sobre-impacto-da-violencia-no-turismo-do-estado-do-rio-de>

Saint-Pierre, H. L., & Vitelli, M. G. (Eds.). (2018). *Dicionário de segurança e defesa*. Imprensa Oficial, Governo do Estado de São Paulo.

Shalders, A. (30 nov. 2017). [Notícia online]. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41977919>>

Succi Junior, D. P. (2018). Garantia da Lei e da Ordem. Em Saint Pierre, H. L. (ed.), *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp Digital

Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 529-550

United Nations. (1995). Human development report 1994. Acedido em 06 mar. 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf>.

Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.

Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Routledge.

Violante, A. R. Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. *Dissertação de Mestrado*. PPGEST-UFF, 2017, 366p.

Waltz, K. N. (2002). Teoria das relações internacionais.

William Bonner volta ao Rio em meio a operações policiais. (18 nov. 2010). Acedido em 29 jun. 2020. Retirado de Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/837415-william-bonner-volta-ao-rio-em-meio-a-operacoes-policiais.shtml>