

DOSSIÊ: FORÇAS ARMADAS E SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

A INTERVENÇÃO FEDERAL E A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO DEPOIS DA REDEMOCRATIZAÇÃO

DIOGO MONTEIRO DARIO

Doutor em Relações Internacionais pela University of St. Andrews (2013). Atualmente é Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). Pesquisa tópicos relacionados a questões humanitárias e de segurança na América Latina.

RESUMO

Este artigo argumenta que, para compreender o quadro dentro do qual a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro se dá em 2018, é necessário observar a convergência de dois processos: um é a institucionalização do emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem dentro do cenário do estado; o outro é a transformação que atravessa a política de policiamento comunitário desde os anos 1980 até a política de pacificação, de uma agenda de reforma policial para um instrumento de legitimação da ação policial dentro da favela. Os dois processos são marcados por uma narrativa sobre o problema da segurança pública ligada a um inimigo interno materializado na figura do crime organizado ligado ao tráfico de drogas internacional.

Palavras-chave: Intervenção Federal- Segurança Pública- Forças Armadas- Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

ABSTRACT

THE FEDERAL INTERVENTION AND THE CONSTRUCTION OF THE PROBLEM OF PUBLIC SECURITY IN RIO DE JANEIRO SINCE RE-DEMOCRATIZATION

This article argues that, in order to understand the framework within which the federal intervention in the State of Rio de Janeiro is deployed, the convergence of two processes needs to be considered: one is the institutionalization of the Armed Forces in Guaranteeing of Law and Order operations (GLOs) within the State of Rio; the other is the transformation underwent by the Community Policing policies from the 1980s up to the creation of the Pacification Police Units (UPPs); from an agenda of police reform to an instrument of legitimation of police action inside the 'favela' communities. Both processes are characterized by a narrative about the problem of public security shaped by the idea of an 'internal enemy' associated with drug trafficking and transnational criminal networks.

Keywords: Federal Intervention; Public Security; Armed Forces; Pacification Police Units (UPPs).

DOI: 10.31060/rbsp.2020.v14.n1.1038

Data de recebimento: 20/11/2018 – Data de aprovação: 11/06/2019

INTRODUÇÃO

A intervenção federal na área de segurança do estado do Rio de Janeiro, decretada pelo presidente Michel Temer em fevereiro de 2018, tinha sido evitada pelos governos anteriores por desautorizar os agentes envolvidos na política de segurança pública no plano estadual. Mas ela é produto de uma trajetória que remete à mobilização intermitente das Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e à caracterização do crime organizado ligado ao tráfico de drogas como a ameaça a ser neutralizada.

Para compreender o quadro dentro do qual a referida intervenção federal ocorre, é necessário observar a convergência de dois processos: (a) a institucionalização do emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem dentro do cenário estadual; (b) a transformação que a política de policiamento comunitário atravessa desde os anos 1980 até a política de pacificação, de uma agenda de reforma policial para um instrumento de legitimação da ação policial dentro da favela. Os dois processos, por sua vez, são marcados por uma narrativa sobre o problema da segurança pública ligado a um inimigo interno materializado na figura do crime organizado.

REDEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA

Um dos elementos importantes para entender os dilemas impostos à prática policial não só no Brasil, mas em diferentes lugares da América Latina, é o estabelecimento de diversos regimes militares, especialmente após a revolução cubana. Entre os anos 1960 e 1980, as Forças Armadas e outros agentes de segurança experimentaram uma redefinição do seu papel político, enfatizando na sua cultura corporativa a figura do inimigo interno e a guerra contra o comunismo. Essa redefinição do papel das Forças Armadas no exercício de reconhecer as ameaças ao país e garantir sua soberania sistematiza-se na noção de “Doutrina de Segurança Nacional”.

Nos países europeus, o emprego das Forças Armadas dentro do próprio território é considerado um assunto politicamente sensível e algo a ser evitado a todo custo. Quando um conjunto massivo de revoltas explodiu no subúrbio de Paris em outubro de 2005, causando três mortes e levando à destruição de mais de 8 mil veículos, o grau de insegurança levou o governo francês a decretar Estado de Emergência durante mais de três meses (GROSS; AOLAÍN, 2006). Mesmo nessas circunstâncias, não houve em qualquer momento mobilização das Forças Armadas para conter a violência, tendo os franceses recorrido ao emprego de 18 mil tropas policiais para estabilizar a situação ao longo desse período (GROSS; AOLAÍN, 2006). Bélgica e França abriram exceções a essa política recentemente por ocasião dos atentados terroristas ocorridos em Paris em 2015. Em outros países, a ameaça do terrorismo tem levado parlamentares a debater publicamente a possibilidade (BIRNBAUM, 2017), mas sem que, até o momento, tais medidas tenham sido tomadas. O uso das Forças Armadas em território nacional permanece uma questão politicamente sensível e que gera resistência na opinião pública.

No caso dos Estados Unidos, esse processo começa mais tardiamente, mas após o fim da Guerra Civil, a Lei Posse Comitatus de 1878 estabelece severas restrições para a mobilização das Forças Armadas dentro do território estadunidense. A opção das Forças Armadas latino americanas, a partir da década de 1960, de atuar como uma força política doméstica¹ e o peso da figura do inimigo interno no reconhecimento

¹ No caso do Brasil, em particular, é uma opção que data dos anos 1930, com a Doutrina do General Góes Monteiro. De acordo com José Murilo de Carvalho (2005, p. 134), a Doutrina Góes previa que as forças militares tutelariam as forças políticas civis e uma política de industrialização conduzida pelo Estado. A política do Estado Novo materializaria as aspirações da doutrina de Góes Monteiro

da ameaça e na demarcação de cenários de emergência fazem com que a relação entre os diferentes aparelhos de segurança percorra uma trajetória diferente.

A Doutrina de Segurança Nacional emerge com o fim da segunda Guerra Mundial. Conforme Roberto Calvo (1979, p. 72) afirma, ela é mais institucionalizada em países como Chile e Brasil, onde os militares já tinham uma influência forte sobre a sociedade antes de tomar o poder e que passaram por longos governos militares. Contudo, sua influência pode ser reconhecida por toda a região, mesmo em países como a Colômbia, que tiveram só uma breve interrupção no seu processo democrático. Sua presença disseminada estava associada com o papel dos Estados Unidos sobre a política de segurança da região. A Doutrina de Segurança Nacional foi consolidada através de documentos como o Pacto do Rio de 1947 e a Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948. Como coloca Hernández (2009), a Doutrina de Segurança Nacional condiciona a prática desses profissionais de dois modos durante o período da Guerra Fria: (1) reforça a ênfase no conflito interno e no combate à insurgência; (2) prescreve uma participação ativa da população civil, que é preparada para servir em combate, vigiar, colher informação (HERNÁNDEZ, 2009, p. 223-225).

Com o fim da Guerra Fria, as agências desses países enfrentam dilemas similares. Há grande pressão para a redemocratização, vinda tanto do cenário externo quanto das forças políticas internas. Contudo as forças militares ainda gozam de grande legitimidade política apesar do desgaste produzido pelos anos no poder. Em contraponto à preservação das Forças Armadas como uma instituição, a opinião pública se ressentida do papel das forças policiais nos diferentes países da região. Os policiais foram estigmatizados por fazerem o “trabalho sujo” da repressão e da perseguição política. De acordo com Hugo Frühling (2009), isso se configura como um problema geral, havendo poucas exceções, como as forças policiais do Chile e a Polícia Nacional da Colômbia, esta última só até certo ponto e depois de submetida a extenso processo de reforma (FRÜHLING, 2009). Por causa disso, no contexto da América Latina, o momento da redemocratização é marcado por uma presença insistente de uma agenda de reforma policial, que combina, de forma geral, dois elementos: o combate à corrupção e o restabelecimento das relações da polícia com a comunidade (UILDRIKS, 2009; FRÜHLING, 2009).

AS FORÇAS ARMADAS E O PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO

No caso brasileiro, com o fim do regime militar, o papel das Forças Armadas constitui uma das questões importantes na agenda da comissão criada para elaborar um esboço para a nova Constituição Brasileira. Muitos atores, restabelecidos como parte do cenário político nacional com a redemocratização, defendem que as Forças Armadas sejam completamente desvinculadas da política de segurança pública, e que não lhes seja atribuída qualquer atividade além das estritamente ligadas com a proteção das fronteiras e a defesa da soberania.

Os militares resistem a essa formulação, que provavelmente os marginalizaria do processo de decisão em várias esferas da vida política nacional consideradas estratégicas. Nesse contexto, o então ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves, exerce pressão sobre o presidente José Sarney e sobre a Assembleia Nacional Constituinte para preservar a atuação na “garantia da lei e da ordem” (GLO) como parte da missão constitucional das Forças Armadas (SOARES JÚNIOR, 2010, p. 43).

As atribuições das Forças Armadas são reguladas pelo artigo 142 da Constituição, que prevê a proteção da nação, a garantia dos poderes constitucionais e, uma vez incumbida por um desses poderes, a garantia

da lei e da ordem. Como uma situação de caráter excepcional, precisa ser expressamente autorizada pelo presidente, ter uma incumbência específica e prazo para terminar.

O emprego de tais forças se torna, ao longo da década de 1990, um fator de questionamento político. Com o aumento significativo da criminalidade nesse período, principalmente no caso do Rio de Janeiro, surge uma pressão para que se acionem as Forças Armadas com um instrumento de restabelecimento da ordem.

Portanto, com o fim do regime militar e a promulgação da nova Constituição, as Forças Armadas precisam passar por um processo de redefinição do conjunto do seu papel social, e principalmente do seu papel em relação à segurança pública. O Rio de Janeiro oferece nesse período o maior número de ocasiões onde esse papel é colocado em evidência. As principais operações de GLO, como o emprego das Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro, transformam-se ao longo desse período.

Em 1994 e 1995, ocorrem as operações Rio I e Rio II, as primeiras operações convencionais de GLO desde a redemocratização. A Rio I é deflagrada em 1994, a partir de um cenário de crise pelo aumento nos índices de criminalidade na cidade, pela expansão das atividades das organizações criminosas conhecidas como comandos (o Comando Vermelho principalmente, mas também o Terceiro Comando) e da repercussão gerada na mídia sobre as declarações de um traficante de drogas chamado Uê. As Forças Armadas montam bases perto do morro do Dendê, de Vigário Geral, da Parada de Lucas da Mangueira, entre outros (DA SILVA, 2007, P.552-554). Mas as circunstâncias de sua atuação geram fortes críticas por parte de setores da sociedade civil.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por exemplo, critica duramente os casos de prisões sem flagrante ou mandado. Os porta-vozes oficiais do Exército afirmam que seriam casos isolados de alguns militares apenas. Contudo, a crítica da OAB se estende ao Poder Judiciário, que no seu entendimento daria respaldo aos abusos, validando o que alguns consideravam “mandados de busca e apreensão com autorização para arrombamento” (SILVA, 2003, p. XX). Os mandados em questão especificavam, como demanda a lei, o número da casa onde se realizaria a busca, mas com o acréscimo dos dizeres “e nas demais casas circunvizinhas, em desdobramento ao cumprimento deste mandado” (SILVA, 2003).

A Operação não gera os resultados esperados e é encerrada, todavia, a opinião pública continua pressionando por uma resposta para a crise de segurança. A Operação Rio II é convocada em 1995, seis meses após o término da primeira. Tenta evitar as práticas geradoras de desgaste na operação anterior, mas também não é capaz de obter resultados satisfatórios (DA SILVA, 2008).

As operações ocorridas nos anos 1990, principalmente Rio I e II, têm resultados questionáveis e se mostram custosas, para a imagem tanto do poder público quanto das Forças Armadas. Os comandantes das diferentes forças muitas vezes demonstraram contrariedade com a mobilização de seus efetivos por tanto tempo (SORES JÚNIOR, 2010).

Por isso, a partir de 1999, no contexto da criação do Ministério da Defesa por parte do presidente Fernando Henrique Cardoso, os militares passam a demandar que as ambiguidades a respeito desse processo sejam normatizadas, até para garantir a segurança jurídica das tropas durante as operações. Esse processo de clarificação do acionamento das Forças Armadas para operações de GLO se mostra importante porque muitos questionamentos tinham sido feitos a respeito da legalidade das operações Rio I e II. Ambas envolveram a construção de um acordo com o governo do estado, mas o texto constitucional não esclarecia as circunstâncias para essa convocação.

Desse modo, o texto da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, que cria o Ministério da Defesa, reforça a prerrogativa do presidente de convocar as Forças Armadas para operações de garantia da lei e da ordem “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição” (BRASIL, 1999).

De modo adicional, o Decreto 3.897, de 2001, estabelece que o presidente da República tem completa autonomia na decisão de emprego dessas forças, uma vez que julgar que as condições previstas no artigo 144 da Constituição estejam atendidas. Ele reforça que os limites à ação da polícia numa operação de GLO também devem se aplicar à atuação das Forças Armadas nesse contexto; e que uma vez que estas sejam colocadas a cargo de uma operação, as forças policiais estaduais passam a ser consideradas forças de apoio submetidas à sua autoridade. Outro instrumento importante para regular a atuação das Forças Armadas é a Lei Complementar 117, de 2004, que prescreve que as operações de garantia da lei e da ordem comandadas pelas Forças Armadas devem ter um prazo limitado.

Esses instrumentos são estabelecidos em um contexto em que os comandantes das Forças Armadas se mostram receosos sobre as implicações para a corporação do envolvimento nessas operações. Eles temem principalmente a falta de proteção jurídica para o soldado treinado para o combate no caso de um incidente envolvendo fatalidades.

AS GLOS E A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA MINUSTAH

Uma variável que modifica o posicionamento desses atores é a mobilização envolvendo a participação das tropas brasileiras no Haiti. Desde que o Brasil começara a enviar soldados para as Operações de Paz da ONU, em 1962, até 2004, essa participação era muito limitada, de modo que nem o Ministério da Defesa nem o Itamaraty viam esse processo com muito entusiasmo. Além do fato de que os militares não se sentiam motivados a empregar tropas em conflitos que eles não compreendiam ser de vital importância para o resguardo da soberania do país, a reputação que o Itamaraty procurava construir para o Brasil era a de um país pacífico, comprometido com o multilateralismo e de maneira geral simpático ao princípio de não intervenção.

A participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) se apresenta então como uma oportunidade para o recém-eleito presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, que justamente busca um espaço para expandir a atuação brasileira dentro da ONU e mudar o tom de sua política externa na direção de uma posição mais assertiva. A Minustah é amparada pelo capítulo VII da carta da ONU, que prevê o uso da força para a imposição da paz. O Brasil se apresenta, assim, para indicar o general para comandar o braço militar da operação, além de ter o maior contingente de tropas no terreno. Em maio de 2004, no debate no Congresso Nacional sobre o envio das tropas, o porta-voz do Ministério da Defesa anuncia à imprensa que a participação brasileira na Minustah proporcionaria um treinamento importante para melhorar a ação do Exército Brasileiro nas operações de garantia da lei e da ordem em lugares como o Rio de Janeiro (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). A necessidade de intervir sistematicamente na segurança pública fluminense se transforma de um motivo de preocupação em uma oportunidade para justificar a expansão do engajamento internacional da força. Há também o incentivo adicional de que a ONU financiaria até 40% dos custos da operação, o que permitiria às Forças Armadas expandir seu orçamento (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004).

O Exército em particular se prepara para explorar a sinergia entre esses dois processos. O Comandante do Exército, por meio da Portaria 62, de 17 de fevereiro de 2005, cria o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2005). Na sequência, com a Portaria 90, de 23 de fevereiro de 2005, ele cria o Centro de Instrução de Operações de Paz, o CIOpPaz, que a partir de 2010 passa a se chamar Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)(EXÉRCITO BRASILEIRO, 2005).

O engajamento no Haiti é muito importante porque muda o posicionamento das Forças Armadas a respeito das operações de GLO, de uma postura mais reativa para proativa. Em 2010, quando o presidente Lula convoca as Forças Armadas para a criação da Força de Pacificação para a retomada dos Complexos do Alemão e da Penha, os comandantes do Exército associam a força de pacificação do Alemão com a experiência da Minustah, ressaltando que sua participação no Haiti os provê com o *know-how* necessário para a realização da operação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Com a força de pacificação tem início um novo momento para as operações de GLO. Ao contrário das iniciativas anteriores, tanto a operação nos Complexos do Alemão e da Penha quanto a força de pacificação da Maré, em 2013, são extensas. A força de pacificação permanece no Alemão durante um ano e meio e na Maré, por 14 meses. Elas marcam também uma maior institucionalização desse processo. Em 2010, pela primeira vez, a força de pacificação tem regras de engajamento predefinidas inspiradas na atuação das tropas brasileiras no Haiti (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010). Esse expediente dificulta a contestação no campo legal.

O mesmo procedimento é seguido em 2014 na assinatura do decreto presidencial que autoriza a intervenção no Complexo da Maré. Nesse caso, a experiência do Alemão também mostrara que o prazo marcado para a retirada dos militares constitui um foco de tensão, pois grupos criminosos aguardam a retirada das tropas para restabelecer o *status quo*. A resistência contra a atuação da força tende a se intensificar, levando a presidenta Dilma, preventivamente, a conferir ainda mais autonomia ao comandante da missão. A presidenta deixa claro que o planejamento militar determinaria a extensão da missão e a retirada das tropas (DARIO, 2015).

O que chama a atenção nesse novo quadro é o contraste com as operações anteriores. Essa pressão gerada pela narrativa dos grandes eventos a serem realizados no Rio de Janeiro (como a Copa e as Olimpíadas) combinada com a crescente normatização da atuação das Forças Armadas acabam por neutralizar o custo político por parte dos governos estaduais de convocar esses oficiais para contornar a crise produto da incapacidade da sua própria gestão. Em vez de uma demonstração de vulnerabilidade, o uso das Forças Armadas acaba se tornando um instrumento permanente de administração de crises extremamente conveniente, em que os moradores das áreas violentas da cidade pagam o preço, submetidos a um estado de exceção toda vez que o governo estadual se mostra incapaz de encontrar respostas viáveis para os problemas de segurança pública (DARIO, 2015).

As Forças Armadas tentam se apropriar desse capital político para reduzir tanto quanto possível a vulnerabilidade da sua atuação. Antes mesmo de o presidente Michel Temer editar o decreto de intervenção federal, militares fazem *lobby* no congresso para a aprovação de um projeto de lei complementar (PLC 44/2016) visando garantir julgamento pela Justiça Militar de crimes cometidos pelos militares contra a vida de civis nessas operações de GLO. A lei é aprovada pela câmara e pelo senado antes que a intervenção se concretize, apesar dos repetidos questionamentos a respeito de sua constitucionalidade.

Outro processo que ajuda a entender como o problema da segurança pública se reduziu a um imaginário de um inimigo interno está justamente na trajetória que a política de policiamento comunitário tomou dentro do processo de reforma policial no Brasil e no Rio de Janeiro ao longo dos últimos 30 anos, em especial no contexto das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs).

A POLÍCIA MILITAR DO RIO DE JANEIRO (PMERJ) E A AGENDA DE REFORMA/DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA

A partir dos anos 1980, muitos países da América Latina passam por um processo de transição para um regime democrático, inclusive o Brasil. As nações enfrentam, então, o dilema de como reformar a estrutura do aparelho policial para operar nesse novo ambiente.

No caso do Rio de Janeiro, quando Leonel Brizola, primeiro governador eleito no regime pós-ditadura, chega ao poder em 1982, coloca à frente da Polícia Militar o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que tem como prioridade a reforma da polícia estadual. Coronel Cerqueira é o pioneiro na América Latina na implantação de uma técnica desenvolvida nos Estados Unidos chamada de policiamento comunitário. Nos Estados Unidos, o policiamento comunitário busca oferecer uma resposta à perda de eficiência gerada pela burocratização da polícia em grandes cidades que cresciam desordenadamente. Com a polícia mais centralizada, o tempo de resposta a uma chamada era maior, a falta de conhecimento do contexto local tornava mais difícil a resolução de crimes e tudo isso diminuía a confiança da população na atuação da polícia. Já no Rio de Janeiro, ao intensificar a interação do policial com o cotidiano da comunidade, o principal objetivo de Cerqueira é transformar a maneira como o policial vê o papel da polícia. Ele discute a orientação do seu comando da PMERJ entre 1983 e 1987 da seguinte forma:

Nossa primeira preocupação era dissociar a noção de segurança pública da estrutura da Doutrina de Segurança Nacional que ainda estava em vigor naquele momento e que orientava nossas disposições regulatórias.

Uma outra preocupação, de natureza organizacional, era repensar a estrutura e organização da Polícia Militar, adequá-la às questões operacionais próprias da segurança pública, significativamente diferentes daquelas do Exército, cuja organização e modelo operacional nós copiávamos.

Além disso, uma outra preocupação era a de definir precisamente a nossa filosofia de engajamento. Era preciso esclarecer que nós não éramos uma tropa de guerra, que não havia um inimigo a ser combatido, mas crime a ser prevenido” (CERQUEIRA, 2010, p. 32-33).

As tentativas de reforma do Coronel Cerqueira enfrentam grande resistência dentro da PMERJ. Além disso, sua agenda fica fortemente associada à agenda política mais ampla e à própria figura do governador Leonel Brizola. Este permanece no poder até 1987, é derrotado em sua campanha para presidente em 1988 e depois retorna ao comando do estado do Rio em 1991, novamente com o apoio do Coronel Cerqueira à frente da PMERJ. Em 1994, com a derrota do candidato apoiado por Brizola (Anthony Garotinho) para Marcelo Alencar, há uma mudança brusca no enfrentamento da questão da segurança pública.

O ano de 1994 é marcado pela primeira crise de segurança pública que leva à convocação de uma operação das Forças Armadas, com a explosão dos índices de letalidade violenta² e o crescimento do poder dos Comandos, principalmente do Comando Vermelho. Com a vitória de Marcelo Alencar, a secretaria de segurança passa a ser comandada pela primeira vez por um oficial do Exército, General Nilton Cerqueira. Sob seu comando, a reforma da polícia é deixada de lado, em prol de uma postura que enfatiza o combate ao crime.

A abordagem do policiamento comunitário foi resgatada em 1998, quando, durante o governo Garotinho, foram criados os Grupamentos Policiais em Áreas Especiais (GPAEs). O GPAE veio como uma tentativa de responder à grande crítica enfrentada pelo projeto do coronel Cerqueira durante os governos Brizola: o de que diante da incapacidade de modificar o comportamento da polícia no curto prazo, e temendo que os crescentes conflitos comprometessem não só a viabilidade de longo prazo do projeto de reforma de Cerqueira, mas enfraquecessem o capital político de Brizola com as massas, o comando da PMERJ optou por uma política de passividade, eximindo-se de atuar nas áreas de comunidade e criando o espaço para a consolidação do poder territorial dos Comandos (CARNEIRO,2010).

Assim como as Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) que viriam mais tarde, os GPAEs são unidades formadas por policiais militares usando o policiamento comunitário como modo de atuação e localizados em áreas de favela. A ideia compreende posicionar a força pública dentro desses espaços e consolidá-la territorialmente, fortalecendo sua relação com a comunidade. Contudo, diferentemente das UPPs, em momento algum elas conseguem ganhar tração e se deterioram muito rapidamente. Embora alguns grupos sobrevivam até a incorporação pelo projeto da pacificação em 2008, a maioria é desativada nos primeiros meses de operação (TEIXEIRA, 2010).

Diante das dificuldades enfrentadas por essas iniciativas, a resistência da corporação ao processo de reforma, e a permanência dos altos índices de criminalidade alimentando o quadro de insegurança, o policiamento comunitário perdeu espaço no Rio de Janeiro e só foi retomado com base em iniciativas que se instalaram no plano federal. Durante o segundo mandato do Presidente Lula (2006-2010), é criado, no âmbito do Ministério da Justiça, o Programa Nacional para a Segurança e Cidadania (Pronasci), com orçamento anual inicial de R\$ 1,3 bilhão..

O Pronasci fora desenvolvido por pesquisadores oriundos do Instituto Cidadania, ligado ao PT, e que a partir de 2011 muda seu nome para Instituto Lula. Ele é amparado nas noções de segurança humana e, principalmente, segurança cidadã, respaldadas por programas das Nações Unidas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Uma das propostas vinculadas a esse projeto é o Territórios da Paz, que advogava exatamente a entrada da força pública nas comunidades carentes através do policiamento comunitário para o desenvolvimento de políticas de prevenção, assim como de controle da criminalidade (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

A primeira UPP é instalada então em dezembro de 2008, no morro Santa Marta, no Rio³. A partir daquele momento, o programa ganha escala e apoio populacional, e é implantado em mais de 38 comunidades em diferentes áreas da cidade. A iniciativa também gera grande repercussão internacional, porque o Rio

² Em 1994, de acordo com o Instituto de Segurança Pública, o estado fluminense alcançou a taxa recorde de 64,8 mortes violentas por 100 mil habitantes, com a taxa da cidade do Rio de Janeiro sendo ainda mais alarmante: 75,8 por 100 mil hab. O indicador de letalidade violenta é a soma dos casos de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e homicídio por intervenção policial (ISP, 2018).

³ De acordo com entrevistas de funcionários do Ministério da Justiça envolvidos na negociação do Pronasci (TEIXEIRA, 2010), o governo federal tinha muito interesse na implantação do projeto no Rio de Janeiro. Obter sucesso no Rio seria o indicador ideal de que a proposta poderia ser levada para outros lugares do Brasil. Contudo, o plano do governo Federal era começar a implantação pelos Complexos do Alemão e da Penha, por serem comunidades muito violentas e com presença de diferentes grupos criminosos. Iniciar o projeto pelo Santa Marta foi uma decisão do governo Cabral. Talvez o fracasso da iniciativa do GPAE, dez anos antes, tenha levado à conclusão de ser mais prudente começar por uma favela menor e mais fácil de ser controlada.

estava em fase final de sua candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e havia grande incerteza sobre se o estado seria capaz de garantir a segurança dos eventos.

A realização dos Jogos Olímpicos orienta de forma decisiva a implementação do projeto, dado que as primeiras unidades são instaladas justamente nas comunidades próximas das estruturas dos jogos, nas áreas da zona sul, centro e Tijuca/Maracanã. Mas o projeto demanda que toda a expectativa inicial seja mobilizada não só para transformar a imagem externa do Estado, mas para mudar a imagem interna da polícia. Diminuir a resistência à presença da polícia dentro das comunidades mostra-se fundamental. Nesse contexto, a reconfiguração da imagem da polícia torna-se um elemento importante da construção da narrativa tanto da pacificação quanto do papel do policiamento comunitário.

Dessa vez, a política de policiamento comunitário, apoiada pela expansão territorial da força pública e pelo aumento de gastos com contratação de pessoal e modernização de equipamento possibilitados pelo investimento nas UPPs, tem impacto nos primeiros quatro anos, com redução constante dos indicadores de criminalidade. Entre 2008 e 2012, o índice de letalidade violenta na cidade do Rio de Janeiro decresce de 46,2 para 24,4 por 100 mil habitantes, o número de roubos de carro diminui de aproximadamente 28.000 para 18.700 e de roubos de rua, de aproximadamente 86.000 para pouco mais de 58.700 (ISP, 2018). A partir de 2013, contudo, o aumento no número de incidentes e críticas começa a minar a credibilidade que a polícia tinha construído.

O caso que simboliza a reação contra a ação policial envolve o desaparecimento do pedreiro Amarildo de Souza. As acusações de corrupção, abuso de autoridade e violência excessiva por parte dos policiais nas UPPs começam a ficar mais frequentes. Ao mesmo tempo, ao primeiro sinal de enfraquecimento da autoridade da polícia dentro dessas comunidades, grupos armados demonstram capacidade de rápida rearticulação. Esse conjunto de incidentes e a reorganização dos grupos armados colocam em dúvida também a eficácia de um dos pilares do projeto das UPPs, a transformação no modo de atuação da polícia.

José Mariano Beltrame, secretário de segurança pública do estado do Rio de Janeiro entre janeiro de 2007 e outubro de 2016, coloca que uma das grandes dificuldades operacionais dos antigos GPAEs tinha sido a falta de treinamento adequado para os policiais alocados para aqueles grupamentos. Assim, insiste a respeito da necessidade de se intensificar o recrutamento e de colocar na favela um policial que não tivesse sido influenciado pela antiga cultura organizacional da polícia (ALMEIDA; BELTRAME, 2010). Apesar dos impressionantes resultados obtidos nos quatro primeiros anos, o desgaste na relação entre as comunidades e os policiais de algumas dessas unidades sugere que esse esforço não foi capaz de transcender nem a desconfiança da população da favela em relação à arbitrariedade da ação policial, nem a visão por parte da população que habita os bairros de classes média e média alta. Na perspectiva deste último grupo, as favelas constituiriam um espaço de insegurança e criminalidade para além da "normalidade" do restante da cidade, e o papel da UPP seria o de conter essa "ameaça", e não o de transformar e reintegrar aquele espaço ao restante da cidade. O secretário reforça publicamente a visão de que, sem essa integração, o projeto não é sustentável (ALMEIDA; BELTRAME, 2010), mas conforme as críticas à atuação policial aumentam, as UPPs passam a ser vistas tanto pelas comunidades quanto pelos bairros de classe média como um instrumento de ocupação.

PACIFICAÇÃO, CONTRAINSURGÊNCIA E CRIME ORGANIZADO

Em 2011, o site mrkva vaza uma comunicação confidencial do cônsul dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Dennis H. Hearne, que tinha servido como consultor no Afeganistão por dois anos. Neste documento (de

setembro de 2009), ele descreve a UPP como uma “doutrina de contrainsurgência” levada para as favelas do Rio, e que compartilha “algumas características com a Doutrina de Contrainsurgência dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão” (MRKVA, 2011). Apesar de obviamente partir de uma perspectiva estadunidense da situação, essa comparação sinaliza algo muito importante a respeito do projeto de pacificação e da forma como ele se apropria do policiamento comunitário: a de que este servia como um instrumento de combate a um inimigo interno materializado na figura do crime organizado

Contudo, o que o quadro da violência armada no estado do Rio de Janeiro sugere é que essa ideia de um crime organizado ligado à dinâmica do tráfico de drogas na região não produz mais uma imagem consistente de como essa violência funciona, e pode portanto se tornar um guia perigoso para as políticas voltadas para neutralizá-la.

Mesmo a concepção do Rio de Janeiro como a base das grandes organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas no Brasil pode ser relativizada pelos desenvolvimentos de pesquisas recentes. A grande rota através da qual se dá o escoamento de drogas ilícitas no território brasileiro, a Rota Caipira, nos últimos dez anos é controlada pelo grupo criminoso de São Paulo, o Primeiro Comando da Capital (PRAZERES, 2018). Este já se consolidara como a grande organização criminosa brasileira ligada ao mercado de drogas internacional em 2010. Apesar da sua participação no conflito ocorrido na Rocinha em 2018 (relacionado com o rompimento de seu vínculo com o Comendo Vermelho), a organização não tem controle sobre qualquer área do estado fluminense, e aparentemente evita atuar diretamente no Rio de Janeiro exatamente pelo fato de que o cenário de disputa entre os diferentes grupos na cidade cria visibilidade indesejada para suas operações (COSTA; ADORNO, 2018; ZUAZO, 2018).

Alternativamente à Rota Caipira, o que as investigações recentes da Polícia Federal sugerem é que existe um crescimento nas atividades de contrabando de drogas ilícitas num percurso no Norte do País que ficou conhecido como Rota do Solimões. O grupo mais atuante nessa rota é a Família do Norte, que controla diversos presídios nessa Região do país, conforme exposto pela operação “La Muralla”, da Polícia Federal (BRASIL, 2016). A aliança desse grupo se transforma na principal conexão do Comando Vermelho com as redes do tráfico internacional.

Apesar de esta conexão ter permitido uma expansão das atividades do grupo em outros estados, não significa que ele tenha intensificado suas atividades, através desses recursos, dentro do território fluminense. Ao contrário, conforme as conclusões de documentos como o relatório da CPI das Milícias (ALERJ, 2008), pode-se concluir que organizações como o Comando Vermelho vêm perdendo território para uma expansão agressiva de grupos milicianos que não estão diretamente conectados com o fluxo de recursos do tráfico de drogas internacional.

Esses grupos têm uma dinâmica de organização e de extração de recursos distinta. Eles têm uma escala de operação menor, o que os torna pouco dependentes de uma conexão com o tráfico de drogas internacional. O processo de financiamento das atividades dessas organizações parece ser muito mais flexível, indo desde o roubo de carga, passando pelos serviços de segurança comunitários e intermediação da provisão ilegal de recursos em comunidades desassistidas (como transporte alternativo e sinal pirata de televisão a cabo). E, principalmente, sua forma local de mobilização aliada a uma desconfiança histórica dentro de algumas comunidades em relação à ação policial permitem que as organizações utilizem esse discurso do crime organizado como inimigo para reforçar sua autoridade no local.

CONCLUSÃO

O decreto de intervenção federal de fevereiro de 2018 inaugura um momento particular no quadro de segurança pública do Rio de Janeiro no período pós-redemocratização. Tão significativa quanto a ruptura institucional que ele provoca é a reprodução de um entendimento a respeito do problema da segurança pública e do desenvolvimento de respostas a ele.

Essa caracterização do problema da segurança pública vem sendo reafirmada sistematicamente através dos diferentes episódios em que as Forças Armadas empregam seus recursos para neutralizar as ameaças que escaparam à atuação do aparelho policial. Da mesma forma, essa caracterização também ganha força na transformação da agenda de reforma do policiamento comunitário num instrumento de penetração e monitoramento da polícia militar no espaço das comunidades.

Ao mostrar a convergência entre esses dois processos ao longo dos últimos 30 anos, o artigo buscou salientar os limites da simplificação dessa construção para lidar com a complexidade do quadro da violência armada no Rio de Janeiro, em especial diante da expansão das atividades das milícias e das diferenças que as separam dos atores ligados ao tráfico de drogas que compõem a imagem tradicional do “crime organizado”. Essas milícias podem se alimentar da desconfiança da população em relação ao aparelho repressivo da polícia, e têm uma escala operacional e modalidades de extração de recursos muito distintas, o que pode torná-las resilientes ao discurso simplificador que os diferentes aparelhos do Estado estão construindo para combatê-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar Ação de Milícias no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Alerj, 2008. Disponível em:<http://www.nepp-dh.uerj.br/relatorio_milicia.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

ALMEIDA, Jéssica Oliveira; BELTRAME, José Mariano. José Mariano Beltrame-Secretário de Estado de Segurança do Rio de Janeiro e Jéssica Oliveira de Almeida- Subsecretária de Ensino e Prevenção. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Angela(org.).**Segurança e Cidadania**: Memórias do Pronasci – Depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 253-270.

BIRNBAUM, Michael. European Nations' Use of Troops as Security Guards is creating home-front burnout. **The Washington Post**, 3 dez. 2017. Disponível em:<<https://www.stripes.com/news/europe/european-nations-use-of-troops-as-security-guards-is-creating-home-front-burnout-1.500718>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Polícia Federal. Superintendência Regional no Amazonas. **Operação La Muralla**. Manaus: Delegacia de Repressão a Entorpecentes, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.897**, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 29 out 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 29 out. 2011.

CALVO, Roberto. *The Church and the Doctrine of National Security*. Journal of International Studies and World Affairs, vol.21, n.1 fev 1979, p.69-88.

CARNEIRO, Leandro P. *Mudança de Guarda: As Agendas de Segurança Pública no Rio de Janeiro*. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, edição 7, ago/set 2010, p.48-71.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. A Criminalidade e o Criminoso. In: LEAL, Ana Beatriz (org.) **Sonho de uma Polícia Cidadã**: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010. p. 119-123.

COSTA, Flávio; ADORNO, Luis. Mapa das Facções no Brasil: PCC e Comando Vermelho disputam hegemonia do crime em 9 Estados. **UOL, 22 ago. 2018**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/22/mapa-das-faccoes-no-brasil-pcc-e-comando-vermelho-disputam-hegemonia-do-crime-em-9-estados.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

DA SILVA, Jorge. Criminologia Crítica: Segurança e Polícia. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. DARIO, Diogo. Maré e Alemão: as Forças Armadas na Segurança Pública no contexto pós-Haiti. **SRZD**, 2015. Disponível em: <<http://www.srzd.com/brasil/mare-e-alemao-as-forcas-armadas-na-seguranca-publica-no-contexto-pos-haiti/>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Boletim do Exército No.08/2005. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=113&act=bre> Acesso: 08 mar. 2020

FOLHA DE SÃO PAULO. Exército vai implantar Força de Paz semelhante à do Haiti no Rio de Janeiro. São Paulo, 2 dez 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/839741-exercito-vai-implantar-forca-de-paz-semelhante-a-do-haiti-no-rio-de-janeiro.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. Haiti é treino para ação no Rio, diz Exército. São Paulo, 16 maio 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u72694.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2011.

FRÜHLING, Hugo. Recent Police Reform in Latin America. In: UILDRIKS, Niels(ed.). **Policing Insecurity: police reform, security and human rights in Latin America**. Plymouth: Lexington Books, 2009. p. 21-46.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Governo Federal inicia lançamento dos Territórios de Paz do Pronasci. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/noticias/283782/governo-federal-inicia-lancamento-dos-territorios-de-paz-do-pronasci> Acesso em: 08 mar. 2020

GROSS, Oren; AOLAÍN, FionnualaNí. **Law in Times of Crisis: emergency powers in theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HERNÁNDEZ, Carolina Galindo. De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. In: AMAYA, Adolfo Chaparroand; HERNÁNDEZ, Carolina Galindo. **Génesis y Transformaciones del Estado Nación en Colombia**: una mirada topológica a los estudios sociales desde la filosofía política. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.p. 219-250.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA(ISP). Séries Históricas Anuais de Taxas de Letalidade Violenta no Estado do Rio de Janeiro e Grandes Regiões.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Íntegra das regras de engajamento para a FPaz no Rio de Janeiro**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 23 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3617-23122010-defesa-integra-das-regras-de-engajamento-para-a-fpaz-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

MRKVA. Counter-insurgency Doctrine Comes to Rio's Favelas. Cable released in September 30th 2011. Disponível em: <<http://cables.mrkva.eu/cable.php?id=227728>>. Acesso em: 29 out. 2011.

PRAZERES, Leandro. CV e Família do Norte exploram nova rota de tráfico de maconha na Amazônia. **UOL**, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/26/cv-e-familia-do-norte-exploram-nova-rota-de-trafico-de-maconha-na-amazonia.htm>>. Acesso em: 3 out. 2018.

SOARES JÚNIOR, José Mario Dias. **Exército na Segurança Pública**: uma guerra contra o povo brasileiro. Curitiba: Editora Juruá, 2010

TEIXEIRA, Zaqueu. Zaqueu Teixeira- Delegado de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Angela(org.).**Segurança e Cidadania**: Memórias do Pronasci – Depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p.167-188.

UILDRIKS, Niels. Police Reform, Security and Human Rights in Latin America: an introduction. In: UILDRIKS, Niels(ed.).**Policing Insecurity**: police reform, security and human rights in Latin America.Plymouth: Lexington Books, 2009.p. 01-20.

ZUAZO, Pedro. Facção Paulista que atua no Rio de Janeiro faz batismo de novos integrantes em Bangu 4. **Extra**, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/facao-paulista-que-atua-no-rio-faz-batismo-de-novos-integrantes-em-bangu-4-23002278.html>>. Acesso em: 7 jul 2019.

