

A Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro como resultado de processo de Securitização

Vivianne Rodrigues Chagas

**Dissertação de Mestrado em
Ciências Políticas e Relações Internacionais**

Vivianne Chagas, A Intervenção Federal na
Segurança do Estado do Rio de Janeiro como
resultado de processo de Securitização, 2022

Março, 2022

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Carmen Fonseca.

Agradecimentos

A Santa Sara Kali minha madrinha e protetora. Aos meus pais Célio e Neide. Ele por me provocar a entender o mundo para poder responder às suas perguntas. E ela por me fazer ter fé e confiança nos momentos mais difíceis. Aos meus irmãos Marcelle, Rafaella, Jenifer e Rafael, em especial ao companheirismo e conselhos da Marcelle. Ao meu marido Alexandre pelo incentivo a conhecer o mundo e por topar essa loucura ao meu lado, pois juntos somos melhores. Aos meus sobrinhos Pedro, Maria Antônia, Isabella e Alice os quais me sinto no dever de mostrar que podem ser o que quiserem. Aos amigos que ficaram no Brasil por toda torcida. Aos amigos em Portugal, Marcela, Mariana e Júlia, por se tornarem família; e Laura pela incrível parceria nessa nova jornada de vida e acadêmica. A minha orientadora, professora doutora Carmen, por tornar possível este estudo, com seus ensinamentos e acompanhamento impecáveis. E por fim, ao Mig e seu amor incondicional, a quem dedico este trabalho.

A Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro como resultado de processo de Securitização

Resumo

Esta dissertação tem como propósito analisar o contexto da implantação da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro ocorrida no ano de 2018. Uma decisão inédita na história do Brasil, tomada em ano eleitoral, durante um momento de desgaste político do então presidente da República, Michel Temer, e do governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão. Ao examinar os índices de violência, e atestar que o estado do Rio de Janeiro não era o mais violento na altura da implantação da medida, esta dissertação pretende analisar a intervenção através da teoria de securitização da Escola de Copenhague, enquadrando a análise nos estudos de segurança das Relações Internacionais. Desta forma no primeiro capítulo é apresentado o sistema de segurança pública do Brasil, o histórico da segurança nas Relações Internacionais, seguido pela descrição da escola de Copenhague e pela teoria da securitização desenvolvida por seus autores. No segundo capítulo é explorado o dilema da segurança na região sul-americana, o histórico das ações de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil e no Rio de Janeiro, e o projeto das Unidades de Polícia Pacificadora. No terceiro e último capítulo, é apresentado um panorama político pré-anúncio da Intervenção Federal, uma descrição dos índices de violência no Brasil e uma análise do decreto de Intervenção Federal, bem como as primeiras ações no âmbito da Intervenção Federal na Segurança do Rio de Janeiro, alterações institucionais e impactos políticos. Relembrando ainda os assassinatos da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, crimes ocorridos durante a vigência da intervenção e ainda não solucionado pelas autoridades de segurança. Por fim, é revelado o estudo do caso a partir da teoria para se verificar a validade da hipótese de securitização da segurança pública do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de estabelecer a medida de Intervenção Federal. Assim, esta investigação possibilitou a identificação do caso estudado como uma securitização bem-sucedida. Além de destacar lacunas que podem ser exploradas por outros estudos que, somados a este, identifiquem processos de securitização.

Palavras-chave: Segurança; Intervenção Federal; Securitização; Relações Internacionais; Brasil.

A Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro como resultado de processo de Securitização

Abstract

This dissertation analyses the context of the 2018 Federal Security Intervention in the State of Rio de Janeiro, Brazil. An unprecedented decision in the history of Brazil, taken in an election year, during a moment of political attrition of the then President of the Republic, Michel Temer, and the Rio de Janeiro governor, Luiz Fernando Pezão. By examining the violence rates and attesting that Rio de Janeiro State was not the most violent at the time of the programme implementation, this dissertation intends to analyse the intervention through the theory of securitisation of the Copenhagen School, framing the analysis in security studies of International Relations. Thus, the first chapter presents the public, the security system in Brazil, the history of security in International Relations, followed by describing the Copenhagen School and the theory of securitisation developed by its authors. The second chapter explores the security dilemma in the South American region, the history of the actions of the Law and Order Guarantee in Brazil and in Rio de Janeiro, and the project of the Pacifying Police Units. The third and last chapter presents a political panorama before the announcement of the Federal Intervention, a description of the violence rates in Brazil and an analysis of the Federal Intervention decree, as well as the first actions under the Federal Intervention in Rio de Janeiro Security, institutional alterations and political impacts. Also recalling the murders of the councilwoman Marielle Franco and the driver Anderson Gomes, crimes that occurred during the term of the intervention and remaining unsolved by the authorities. Finally, it reveals a case study from the theory to verify the validity of the hypothesis of securitisation of public security in Rio de Janeiro State, to establish the Federal Intervention measure. Thus, this research enabled the identification of the case studied as a successful securitisation. Besides highlighting gaps that can be explored by other studies that added to this one, identifying securitisation processes.

Keywords: Security; Federal Intervention; Securitisation; International Relations; Brazil.

Índice

Lista de abreviaturas	vii
Lista de mapas, tabelas, gráficos e figuras.....	ix
Introdução.....	1
Capítulo 1 – Segurança e Securitização.....	6
1.1 O que dizem sobre a Questão da Segurança	6
1.2 Estrutura de Segurança no Brasil	12
1.2.1 Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).....	16
1.3 Segurança nas Relações Internacionais.....	18
1.4 A Escola de Copenhague.....	19
1.5 Securitização.....	22
1.5.1 Críticas.....	28
Capítulo 2 – América do Sul: zona de paz e conflito.....	29
2.1 Um problema regional.....	29
2.2 Rio de Janeiro como vitrine de GLOs.....	34
2.3 Ascensão e queda das UPPs.....	38
2.3.1 Declínio do projeto.....	45
2.4 Índices de Violência.....	50
Capítulo 3 – Análise Securitária.....	57
3.1 Governos Impopulares.....	57
3.2 O decreto e a securitização.....	60
3.2.1 Decreto de Intervenção Federal na Segurança do Estado do RJ....	61
3.3 O que aconteceu neste período.....	68
3.3.1 O Plano do GIF.....	69
3.3.2 Marielle Franco.....	73
3.4 Fim da Intervenção Federal no Rio de Janeiro.....	76
Conclusão.....	80
Bibliografia.....	85

Anexos

Anexo 1 – Histórico de Operações de GLO 1992-2020

Anexo 2 – Decreto de Calamidade Financeira no Estado do Rio de Janeiro

Anexo 3 – Decreto de Intervenção Federal

Anexo 4 – Pronunciamento do Presidente da República Michel Temer

Lista de abreviaturas

- Abin** – Agência Brasileira de Inteligência
- BOPE** – Batalhão de Operações Policiais Especiais
- CBMERJ** – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro
- CESeC** – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
- CF** – Constituição Federal
- CLT** – Consolidação dos Direitos Trabalhistas
- COPRI** – Conflict and Peace Research Institute
- CML** – Comando Militar do Leste
- DOU** – Diário Oficial da União
- EB** – Exército Brasileiro
- END** – Estratégia Nacional de Defesa
- EUA** – Estados Unidos da América
- FA** – Forças Armadas
- FAB** – Força Aérea Brasileira
- FNSP** – Força Nacional de Segurança Pública
- FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública
- GIF** – Gabinete da Intervenção Federal
- GLO** – Operações de Garantia da Lei e da Ordem
- GSi** – Gabinete de Segurança Institucional
- GVA** – Garantia da Votação e Apuração
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBOPE** – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
- IBPS** – Instituto Brasileiro de Pesquisa Social
- IBSP** – Instituto Brasileiro de Segurança Pública
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
- ISP** – Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro
- LAV** – Laboratório de Análise da Violência
- LGBT** – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros
- MB** – Marinha do Brasil
- MD** – Ministério da Defesa
- MDB** – Movimento Democrático Brasileiro

Mercosul – Mercado Comum do Sul
MVI – Morte Violenta Intencional
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PCERJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
PF – Polícia Federal
PIB – Produto Interno Bruto
PM – Polícia Militar
PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNaSP – Política Nacional de Segurança Pública
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública
PP – Partido Progressista
PRF – Polícia Rodoviária Federal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
RI – Relações Internacionais
RJ – Rio de Janeiro
SEAP – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESEG – Secretaria de Segurança do Estado
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado
UCAM – Universidade Cândido Mendes
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UPP – Unidades de Polícia Pacificadora
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de mapas, tabelas, gráficos e figuras

Mapa 1 – Taxa de homicídios, por país ou área, 2017 ou último ano disponível entre 2013 e 2016.....	29
Mapa 2 – Favelas com UPP no Rio de Janeiro.....	41
Mapa 3 – Total de UPPs e suas localizações em dezembro de 2018.....	49
Mapa 4 – Taxa de homicídios por estado em 2017.....	52
Tabela 1 – Gastos Militares proporcional ao PIB.....	31
Tabela 2 – Operações de Garantia da Lei e da Ordem (2008 - 2018).....	35
Tabela 3 – GLO no Rio de Janeiro (2008 – 2018).....	36
Tabela 4 – 10 estados mais violentos em 2017.....	51
Tabela 5 – 10 capitais mais violentas em 2017.....	53
Tabela 6 – 10 Capitais mais populosas e o ranking de homicídios em 2017.....	54
Tabela 7 – 10 estados com mais Mortes Violentas Intencionais em 2017.....	55
Gráfico 1 – Números da violência no Brasil em 2017.....	33
Gráfico 2 – Ações de GLO no Brasil entre 1992 e 2020.....	34
Gráfico 3 - Inauguração de UPPs no Rio de Janeiro.....	42
Gráfico 4 - Letalidade Violenta – Série histórica com números absolutos.....	43
Gráfico 5 – Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes em todo o Estado (RJ) e em áreas com UPP.....	44
Gráfico 6 – Opinião de moradores de favelas ocupadas.....	47
Gráfico 7 – Aprovação popular da Intervenção Federal.....	67
Figura 1 – Decreto de estado de calamidade financeira.....	59
Figura 2 – Decreto de Intervenção Federal.....	63
Figura 3 – Arquitetura de comando e controle da Intervenção Federal.....	70

Introdução

O uso político de necessidades públicas não parece novidade quando revisamos a implementação de medidas por parte de governantes. Agora, e quando essa necessidade pública se trata de segurança? O temor de andar pelas ruas pode tornar-se um possível projeto eleitoral? Estas são duas das perguntas que motivaram a realização deste estudo. A violência nas grandes cidades sul-americanas parece fazer sentido para alguns representantes políticos. Neste trabalho, o foco será a Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro, uma medida extraordinária na história do Brasil, decretada em 16 de fevereiro de 2018 por Michel Temer, então presidente da República. Ressalta-se que 2018 também foi um ano eleitoral, e na sequência, em outubro, Jair Messias Bolsonaro foi eleito para ocupar a presidência a partir de 01 de janeiro de 2019.

Tendo por base os indicadores de violência no estado do Rio de Janeiro e no Brasil, somado ao histórico uso do Exército na segurança pública do referido estado, este trabalho tem como objetivo saber o que justificou a instauração da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro. Quais fatores podem ter sido considerados para a decisão? A presente investigação apresenta como hipótese um processo de securitização da segurança pública para a implantação da Intervenção Federal com o uso das Forças Armadas, através da análise dos parâmetros que definiram o decreto da Intervenção.

Para a realização deste trabalho foram recolhidos dados secundários referentes ao processo decisório da Intervenção Federal, com o propósito de identificar os fatores que influenciaram no uso desta ferramenta legal por parte do governo brasileiro. O objetivo é averiguar os contextos histórico, político e institucional que atuaram na formação das preferências, com vistas a fornecer uma explicação mais completa para o processo decisório estudado. Desta feita, explica-se a realização da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro, o avanço do uso das Forças Armadas como ferramenta de segurança pública e como ela foi legitimada pelos políticos responsáveis por ela naquele momento, tendo como janela temporal de 2008 a 2018.

Este recorte de tempo se explica, pois, o Decreto nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018, publicado como edição extra pelo DOU, assinado pelo então presidente da República do Brasil, Michel Temer, estabelece a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, entre a data do decreto e o dia 31 de dezembro do mesmo ano. No entanto, o estado contou nos 10 anos anteriores à Intervenção com o

projeto de UPP, cujo objetivo principal era a redução da violência. Sendo necessária a medida intervencionista após uma década de trabalho das UPPs, esta pesquisa justifica como indispensável a inclusão deste tema em sua análise. Além disso, torna-se imprescindível avaliar a aplicação da medida de operações de GLO, visto que se trata de um dispositivo que aciona as Forças Armadas do Brasil e às direciona para um estado em específico, com um tema e um período estabelecidos. Portanto, será feita uma análise da aplicação desta medida no Brasil e no estado do Rio de Janeiro.

Para avaliar o caso em apreço sob a perspectiva das RI é necessário fazer um breve relato sobre os estudos de segurança. Consagrado pelos realistas como a “ausência de ameaças militares de origem externa à sobrevivência ou à soberania do Estado-nação em um sistema internacional anárquico” (AMARAL, 2009, p. 36), e durante a maior parte do período que compreendeu a Guerra Fria, o conceito de segurança permaneceu como acertado até a proliferação de interpretações divergentes a partir da década de 1980. Nesta altura se iniciou o debate epistemológico nas RI, suscitando críticas à inadequada atenção empregada aos possíveis significados de segurança com o fim da Guerra Fria.

Neste ínterim, surgiu o Centre for Peace and Conflict Research, atualmente Conflict and Peace Research Institute (COPRI), que veio a ser conhecido como Escola de Copenhague. Um dos maiores contributos desta escola para as RI é a teoria da securitização, que engloba os estudos de Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde na obra *Security: A new framework for analysis* (1998). O conceito de securitização se define pela ideia de que as temáticas estabelecidas como objetos de segurança ganham *status* de ameaça em determinado contexto social e são, antes de tudo, construídas a partir de um processo de interpretação acerca do problema e projetados através de uma agenda política, que transforma tal questão em um problema de carácter securitizado.

O processo de securitização é determinado primeiro pela politização da questão, na qual a temática ganha status de relevância pública, em que o estado deve se fazer presente e atuar na busca de resolver o dilema através de políticas públicas. Seguido pela acentuação do problema para uma etapa mais elevada em que a questão passa a ser vista como uma ameaça direta à ordem social e política e, portanto, à própria sobrevivência, recebendo o carácter de ameaça à segurança nacional e/ou internacional. Estabelecida e aceita, esta ameaça passa a ser o foco de ações extraordinárias, com o objetivo de agir de acordo com a magnitude exigida pelo problema (BUZAN, WÆVER & WILDE, 1998).

A teoria da securitização servirá de base para este trabalho, a fim de explicar a utilização do decreto de Intervenção, que levou a utilização de militares treinados para

conflitos de guerra em situações de segurança urbana. Também conhecida como “política de espetáculo” (DEBORD, 1988), neste caso armas e tanques são utilizados para desviar a atenção da população para uma possível falta de planejamento estratégico da segurança pública, além de um pretexto para uma presença militar ainda maior na cidade em época de eleição.

Os autores de Copenhague acrescentam que apenas o discurso não produz securitização, mas sim a sua aceitação por parte da audiência. O que permite a esta dissertação incluir as operações de GLO e as “ocupações militares”, através UPPs nos anos 2000, como parte deste processo. As UPPs surgiram como uma solução necessária para “retomar” espaços urbanos dominados pelo tráfico. A evidente tática de guerra foi implementada para defender um território do inimigo. Uma estratégia tida como forma de reaver uma região e passar uma ideia de que o estado estaria intervindo para a criação de um espaço livre de violência (POETS, 2015). Fase retratada neste estudo como facilitadora para aceitação, por parte da população, da medida de Intervenção.

O uso recorrente das Forças Armadas na segurança pública é interpretado por Jacqueline Muniz (2018) como um erro, a partir do momento em que o exército e a polícia militar recebem treinamentos completamente diferentes. O primeiro segmento é treinado para agir sob demanda, aguardando informações superiores. A polícia, por sua vez, age com tomada de decisão, não aguarda o inimigo no *front*. O espaço de trabalho do policial é o meio urbano, onde seu dever é proteger a população, diferente do posicionamento do soldado que visa abater um inimigo. Soma-se a estas diferenças, o fato da medida de Intervenção ser instaurada sem um planejamento inicial, sem apresentar um plano de ação e o resultado, segundo a autora, “produz visibilidade, efeito midiático, maximiza o temor da população e dá impressão de que precisa ser feita alguma coisa, qualquer coisa, de qualquer maneira e por qualquer um” (MUNIZ and ALMEIDA, 2018).

Também sobre a presença militar em meio urbano, Graham (2016) abre o debate para o que chama de “novo urbanismo militar”, onde dimensões políticas, culturais e econômicas somadas “normalizam” a guerra e os preparativos para ela como elementos centrais da constituição material, político-econômica e cultural das cidades e da vida urbana (GRAHAM, 2016, p. 37). Em concordância com a teoria anterior, Lia Rocha vai além e suscita o debate sobre o legado deixado por ações militares no meio urbano da cidade do Rio de Janeiro. “O acionamento desta possibilidade com maior frequência e maior aceitação já indica que a retirada das Forças Armadas do cenário da cidade não significa o retorno a patamares anteriores à presença militar” (LEITE et al., 2018, p. 237).

Como pode-se perceber, até aqui há muito interesse sobre a necessidade da medida, visto que a segurança do estado do Rio de Janeiro é um tema constante, como se deu de forma inédita na história do Brasil e seus resultados enquanto medida de exceção. Todavia, uma análise sobre como a segurança pública do estado pode ter sido securitizada com o objetivo de se acionar o dispositivo da intervenção, quais os fatores utilizados para justificar a medida e qual seria o interesse em manter o exército nas ruas cariocas são temas ainda pouco explorados. Perguntas que carecem de maior explicação no meio científico e justificam a realização desta dissertação.

Com o propósito de responder as perguntas levantadas, este estudo será dividido em três capítulos. O primeiro deles apresenta o debate em torno da segurança pública no Brasil, com a revisão da literatura apresentando as ideias de autores e pesquisadores sobre o tema. Em seguida, ainda no capítulo um, por se tratar da segurança de um estado brasileiro, é necessário apresentar a estrutura organizacional do país, como funcionam as divisões políticas do Brasil, quais são seus organismos de segurança, bem como suas funcionalidades e seus gestores diretos. Logo depois será apresentada a teoria basilar desta análise, que será iniciada pela história dos estudos de segurança nas RI e sua evolução até a abertura para novas teorias. Neste momento se apresenta a Escola de Copenhague, sua fundação, vertentes teóricas a partir dos posicionamentos realista e liberalista de seus estudiosos, com atenção para as mais relevantes contribuições do grupo. Tais explicações abrem caminho para a teoria da securitização, onde serão apresentados todos os parâmetros necessários para realizar um processo de securitização. Por fim, este capítulo apresenta críticas à teoria e seu enquadramento nas RI.

O segundo capítulo começa com uma exposição sobre a violência urbana como um problema regional na América do Sul, tida como uma área livre de conflitos, porém com alto índice de violência. Ao enquadrar a situação do Brasil chega-se ao estado do Rio de Janeiro e sua posição de destaque no país, bem como o início das preocupações com o estado objeto de estudo desta dissertação. Também neste capítulo, será exposta uma análise das GLOs e das UPPs, além dos resultados obtidos até 2018 e os números relativos aos índices de violência até o início da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro. Estes dois pontos – GLOs e UPPs – se fazem importantes à medida em que são processos com ações federais no estado do Rio, anteriores à decretação da Intervenção Federal.

O capítulo três contempla a análise securitária, iniciando por relatar a situação governamental do Brasil e do estado do Rio de Janeiro, através das ações do presidente

da república nos anos de 2017/2018, Michel Temer, e do governador do Rio na mesma época, Luiz Fernando Pezão. Logo depois explica-se o decreto de Intervenção, as alterações legais promovidas por ele e o processo de securitização defendido por esta dissertação. Em um subcapítulo chegasse ao plano de ação defendido pela equipe interventora e, em seguida, o episódio de violência que vitimou a vereadora Marielle Franco. Por fim, será aberto um espaço para discorrer sobre o final da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro.

A estratégia de investigação utilizada será qualitativa, pois pretende recolher informação em profundidade possibilitando a compreensão do fenômeno de estudo na sua totalidade. O design selecionado será o Estudo de Caso, através de uma perspectiva interpretativa, mediante a qual se procura compreender o objeto de estudo com uma visão pragmática e objetiva. Os instrumentos utilizados serão a recolha e análise documental e bibliográfica acerca deste tema. Dados utilizados no âmbito das ações de segurança no Estado do Rio de Janeiro até a evolução para Intervenção Federal serão estudados neste trabalho. Dentre as fontes utilizadas estão a Agência da Presidência da República, o DOU, o GIF, o PNaSP, o Observatório da Intervenção, o IBSP, o ISP - RJ, o IBOPE e o IPEA.

Capítulo 1 – Segurança e Securitização

O capítulo de abertura desta dissertação contempla as bases do estudo que será desenvolvido. Em *O que dizem sobre a Questão da Segurança* são abordadas as visões de diversos autores sobre o dilema da segurança pública vivido no Brasil. A seguir a estrutura brasileira de segurança é explicada, para se ter em conta quais os mecanismos que este Estado dispõe para lidar com este assunto. Tratando-se de segurança, faz-se necessário realizar um apanhado sobre o tema nas Relações Internacionais antes de chegar à teoria utilizada para se fazer o estudo. A escola de Copenhague e a teoria da Securitização encerram o capítulo.

1.1 O que dizem sobre a Questão da Segurança

A segurança pública no Brasil se tornou um desafio à democracia. São inúmeros os pontos que configuram o “problema da segurança pública” ou a “questão da segurança pública”, como é retratado o assunto diariamente na mídia do país. São eles: altas taxas de criminalidade, aumento da sensação de insegurança, sobretudo nos grandes centros urbanos, degradação do espaço público, as dificuldades relacionadas à reforma das instituições da administração da justiça criminal, violência policial, ineficiência preventiva das instituições, a superpopulação nos presídios, rebeliões, fugas, degradação das condições de internação de jovens em conflito com a lei, corrupção, aumento dos custos operacionais do sistema, problema relacionados à eficiência da investigação criminal e das perícias policiais e morosidade judicial, entre tantos outros de acordo com o Observatório de Segurança Pública (2010).

Os estudos de segurança pública no Brasil partem de seu ordenamento após o período ditatorial (regime militar autoritário ocorrido entre 1964 e 1985). A CF de 1988 estabeleceu suas práticas, como veremos a seguir. Contudo, sua base teórica militar levanta questionamentos de alguns autores por não evidenciar claramente uma divisão entre o caráter militar de defesa do Estado e o caráter de segurança pública promovido pelas polícias.

Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na não regulamentação do artigo 23 da CF, que trata das atribuições concorrentes entre os entes da Federação, ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144, que dispõe sobre os mandatos e as atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública. A ausência de

regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional (LIMA, BUENO and MINGARDI, 2016).

A Constituição de 1988 conta com um capítulo sobre a segurança pública, contudo não estabelece do que se trata o termo. Ela estabelece quais são os atores pertencentes ao campo da segurança pública, mas não enquadra o que é segurança pública (LIMA, 2011). Ao não deixar claro do que se trata a segurança pública e ainda conter certa dificuldade em dissociar a polícia do campo militar, a CF de 1988 criou o dilema do enfrentamento em detrimento da prevenção. A manutenção da ordem passa a ser através do combate à desordem e não da criação das necessidades básicas para a ordem.

Assim sendo, as reformas legislativas ocorridas nos anos 90 seguiram a cultura do endurecimento penal. Esta foi a estratégia de controle social adotada pelos legisladores, segundo Azevedo (2003). Os anos 90 foram uma década marcada por crimes de repercussão nacional como o Massacre do Carandiru (1992), as chacinas da Candelária (1993), de Vigário Geral (1993) e de Eldorado dos Carajás (1996), as rebeliões na Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (Febem) de São Paulo (1999) e o aumento nas taxas de criminalidade. Eventos que geraram clamor social por respostas e levaram a mais ações de repressão, com mais policiais, mais prisões e aumento de penas. A falta de controle evidente por parte do Estado no campo da segurança pública, somada à pressão por ações garantiu a incapacidade de fazer reformas legislativas voltadas a ações de prevenção.

Freire (2009) traz o paradigma da união versus independência entre os estados brasileiros no que diz respeito à segurança pública. A autora corrobora com os estudiosos acima ao enfatizar que a Constituição de 1988 tornou a segurança pública uma responsabilidade estatal. Ou seja, os governadores dos 26 estados brasileiros, mais o distrito federal (Brasília), têm autonomia e responsabilidade sobre o tema. “Apesar da prerrogativa de articulação de políticas nacionais de Segurança conferida ao Ministério da Justiça, como a característica federativa do Brasil confere autonomia aos estados na condução das políticas de segurança ..., pode-se afirmar que este novo paradigma está presente ... nos diferentes estados do país” (FREIRE, 2009, p. 53).

A intensa ligação da segurança pública no país com as áreas do direito e militar é vista pelos autores citados como impeditivos para que outros atores possam sugerir e

implementar melhorias. Levando os estudos sobre segurança no Brasil para uma análise constitucional. Tal arquitetura institucional, segundo Lima (2015), garante a continuidade de práticas institucionais ainda determinadas pela legitimidade da ação violenta do Estado. “É nítida a ausência de um projeto de governança das polícias brasileiras e de alinhamento das políticas de segurança pública aos requisitos da democracia e à garantia de direitos humanos” (LIMA, SINHORETTO and BUENO, 2015, p. 126). Ainda sobre o contraste encontrado nas leis e a necessidade de melhoria nas políticas de segurança, Soares entende que “...a transição democrática não se estendeu ao campo da segurança pública, até hoje confinado em estruturas organizacionais ingovernáveis, incompatíveis com as exigências de uma sociedade complexa...” (2019, p. 25).

Outro ponto levado em consideração pelos autores é a criminalidade violenta, pois quando tratamos de índices de violência neste estudo, levantamos dados de crimes contra a vida. Crimes estes causadores de enorme prejuízo à sociedade, sejam materiais ou emocionais. Ao menos 50 milhões de brasileiros conheciam alguém que foi assassinado até o ano de 2018 (FBSP, 2019). Para Szabó e Risso esta é uma amostra do quanto a violência impacta grande parte da população do país. “Nos últimos 30 anos, mais de 1 milhão de brasileiros foram assassinados. Uma média de quatro homicídios por hora” (2018, p. 21). Neste livro as autoras analisam fatores de risco, que acumulados, levam ao quadro de violência no Brasil. São eles exposição à violência, baixa escolaridade, desigualdade econômica e social, desemprego, comportamentos de risco (abuso de bebidas alcoólicas, drogas e uso de armas).

Ao defender sua teoria sobre *novíssimas guerras*, Moura destacou o Brasil como um exemplo ressaltando que, mesmo não envolvido “em nenhuma guerra oficial, o país apresenta algumas das taxas mais elevadas do mundo de homicídio provocado por armas de fogo” (2010, p. 10). A autora afirma que as *novíssimas guerras* não são conflitos territoriais ou motivados por disputa de recursos, mas sim a existência de violência armada de alta intensidade em certos territórios dentro do contexto nacional de paz institucionalizada. Neste sentido, dentro do Brasil, Moura destacou o Rio de Janeiro em particular, enumerando os fatores de risco para a violência citados acima juntamente com o surgimento de grupos armados organizados, o narcotráfico e a incapacidade ou ausência de resposta do Estado, como causadores deste novo tipo de conflitualidade (MOURA, 2010).

Briceño-León é um dos autores que foram além na abordagem dos fatores de risco como explicativos para a violência urbana, dividindo entre fatores que originam, fatores

que fomentam e fatores que facilitam (2002). O teórico, que estuda a violência urbana na América Latina, coloca a desigualdade como ponto preponderante entre os fatores de risco e destaca a globalização como responsável pela disseminação de expectativas sociais, as quais não serão alcançadas devido à desigualdade. Neste ponto os jovens viram alvo fácil de organizações criminosas, sobretudo do tráfico de drogas, devido à oferta de dinheiro rápido (BRICEÑO-LEÓN and ZUBILLAGA, 2002).

Os fatores de risco também são lembrados por Rolim, o autor não nega a capacidade de redução dos índices de violência através de projetos de igualdade social voltados para a prevenção (2006). No entanto, deixa claro que reduzir o pensamento de segurança pública ao fato de que nada efetivo poderá ser feito até que sejam sanadas as injustiças sociais, não seria uma resposta, mas sim uma desculpa sobre a questão. Para o teórico, a ausência de políticas voltadas para identificação das práticas facilitadoras que preparam o crime, leva a aceitação da retórica sobre “lei e ordem” (ROLIM, 2006).

Com este espaço aberto, o discurso de ação e combate tornou-se mandante na segurança pública do Brasil. No apanhado histórico feito por Rodrigues, as ações governamentais em prol do “combate” ao crime geraram inúmeras facilidades para a ação do Estado de acordo com os “inimigos” criados por ele (2016). “Em 2004, Lula sancionou o Decreto Presidencial n. 5.144... que autorizou a FAB a derrubar aeronaves que entrem ilegalmente no espaço aéreo brasileiro...na sequência, medidas complementares atribuíram funções às Forças Armadas conhecidas como ‘poder de polícia¹’”(RODRIGUES, 2016, p. 71). Seria este o momento em que a securitização de temas como narcotráfico e pacificação, levaram à militarização da segurança pública.

O caminho até a banalização do uso militar na segurança pública teria seu início com a *guerra às drogas*. A construção deste “perigo narcotraficante” lançado pelo presidente estadunidense Richard M. Nixon (1969-1974), aprofundado nos governos de Ronald Reagan (1981-1989) e George H. W. Bush (1989-1993) como “guerra às drogas”, foram difundidas e acolhidas pelos países latino-americanos. Desse modo o emprego do aparato militar para combater este inimigo nacional tornou-se indispensável (RODRIGUES, 2016). O Brasil é um dos países receptores desta mensagem e o Rio de Janeiro aparece como um celeiro para estas ações a partir da difusão de ações de GLO e do programa das UPPs, os quais serão abordados nesta dissertação como precursores da

¹ A Lei Complementar 117, de 02 de setembro de 2004 permitiu que militares das Forças Armadas façam apreensão de pessoas. O intuito era apoiar as ações fronteiriças da Polícia Federal.

Intervenção Federal. Para Rodrigues, as alterações nos dispositivos jurídicos nacionais, explicados anteriormente, são essenciais para difundir o discurso securitizador. “A atual dinâmica de engajamento de militares em operações domésticas está intrinsecamente relacionada à construção do tráfico de drogas como grave ameaça à ordem social, à saúde pública e à segurança nacional” (RODRIGUES, 2016, p. 78).

É fato que a segurança pública consta como um dos desafios do Brasil, no entanto cabe lembrar neste estudo o momento em que o estado do Rio de Janeiro se tornou o foco das ações de segurança no país. Segundo Azzi, esta transformação ocorreu nos anos 2000. “Em 2008, pouco depois de a Fifa anunciar que o Brasil sediará a Copa do Mundo de 2014, o governo federal e o estado do Rio de Janeiro anunciaram a implementação de um novo programa de segurança pública no Rio: UPPs” (AZZI, 2017). Durante a inauguração da primeira UPP no dia 19 de dezembro de 2008, sediada na comunidade Dona Marta, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva e o governador do Estado do Rio, Sérgio Cabral, afirmaram publicamente que atos do crime organizado seriam enquadrados como atos de terrorismo a partir daquele momento. Identifica-se aqui o que poderá ser lido nesta dissertação como os primeiros passos para securitizar a questão da violência urbana no Estado do Rio de Janeiro.

Autores como Soares (2019), Willandino et al. (2018), Franco² (2014) e Leite et al. (2018) enquadraram o programa das UPPs como ligado à militarização do espaço urbano. O projeto com o intuito de pacificar territórios através da ocupação, tinha nitidamente contornos militares para ações de guerra em ambiente urbano. O que era condenável segundo os estudiosos citados. No entanto, a aceitação pública da ação parecia abrir caminho para futuras medidas extremas com participação militar no Estado do Rio de Janeiro. Um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS) em 2010, dois anos após o início do projeto, mostrou que nas favelas ocupadas 92% dos 400 moradores consultados disseram aprovar as UPPs. Nas favelas sem a presença policial, onde outras 400 pessoas foram entrevistadas, a aprovação foi de 77%, e 79% se diziam favoráveis à eventual chegada de uma UPP (VASCONCELLOS, 2010).

² Em 2014 a socióloga Marielle Franco escreveu sobre a segurança do Rio de Janeiro durante seu mestrado em Administração. Em 2016 foi eleita para a Câmara dos Vereadores do município do Rio de Janeiro. Defensora de minorias e ativista pelos direitos humanos, a vereadora foi morta durante um atentado, que também vitimou o motorista Anderson Gomes, no dia 14 de março de 2018 durante o primeiro mês de vigência da Intervenção Militar no Estado, medida que era contra.

Com a população acostumada à presença militar, a Intervenção Federal instaurada em 2018 não encontrou resistência da população fluminense³. A esta altura o estado contava com o governador em exercício Luiz Fernando Pezão investigado por denúncias de corrupção, seu antecessor o ex-governador Sérgio Cabral, preso durante investigações de corrupção da Operação Lava Jato⁴, além de um endividamento divulgado como “colapso financeiro” pela imprensa, com histórico de decreto de calamidade financeira em junho de 2016 que se arrastou pelos anos seguintes. Razões que poderiam justificar uma Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro, segundo Conti (2018) os problemas financeiros do estado seriam por si só motivos para uma Intervenção Federal, visto que qualquer suporte deste gênero do Governo Federal a um Governo Estadual conta com aporte financeiro. No entanto o autor ressalta, “...é justo que contribuintes do país todo paguem a conta de determinado estado da federação, quando o motivo que levou à necessidade de socorro não adveio de qualquer fato imprevisto, mas provavelmente em decorrência de má gestão é corrupção?” (CONTI, 2018).

Análises sobre os motivos da intervenção ou sobre seus resultados foram realizadas por organizações, como o próprio Observatório da Intervenção, uma iniciativa do CEsEC da UCAM que terá seus relatórios utilizados nesta dissertação, e por estudiosos como citado anteriormente. No entanto, o que se percebe ao levantar a questão é a escassez de fontes que respondam a perguntas sobre como a Intervenção Federal na Segurança do Rio de Janeiro foi apresentada como uma inevitável alternativa para lidar com a segurança do estado? Seria a medida adotada como resultado da securitização do tema violência urbana? O que de fato poderia ter motivado a ação? Estas são questões que a presente dissertação pretende responder, através do seguinte argumento: a intervenção foi apresentada como justificativa para prover suporte financeiro ao estado e intenções políticas, como paralisação de votações no Congresso Nacional e apoio à militarização no estado do Rio de Janeiro.

³ Termo utilizado para se referir aos habitantes nascidos no estado do Rio de Janeiro. Diferentemente do termo “carioca”, este utilizado para se referir aos nascidos no município do Rio de Janeiro.

⁴ Sérgio Cabral foi preso no dia 17 de novembro de 2016. Com 22 condenações e mais 11 ações em que responde como réu, totalizando 33 processos penais referentes à Operação Lava Jato, suas penas somam mais de 400 anos de prisão. As condenações são por oito diferentes crimes: organização criminosa, lavagem de dinheiro, crimes contra o sistema financeiro, corrupção passiva, corrupção ativa, evasão de divisas, fraude em licitação e formação de cartel.

1.2 Estrutura de Segurança no Brasil

Fundamental, portanto, para compreender o caso em apreço, faz-se necessário uma explicação a respeito da organização político-administrativa do país. A República Federativa do Brasil, como em seu nome, tem como regime o federalismo. O *caput* do art. 18 da CF, regula esta questão. “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (CF, 1988). Constituem-se, assim, as esferas Federal, Estadual e Municipal, pirâmide hierárquica que permite a cada componente autonomia administrativa e legislativa. Mesma constituição que coloca a segurança como condição basilar para o exercício da cidadania (artigo 5º) e direito social universal de todos os brasileiros (artigo 6º). Em todas as esferas, encontram-se os três poderes: legislativo, judicial e executivo. Além disso, também estão presentes as forças policiais.

A partir da divisão de poderes, chega-se à repartição das atividades de segurança pública. O Art. 144 da Constituição afirma que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares; Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital” (CF, 1988). As três primeiras ficam a cargo da União, ou seja, Governo Federal, com a responsabilidade de patrulhamento e investigação ao nível da federação.

As demais são de responsabilidade de cada unidade federativa, como referido pelo parágrafo 6º do supramencionado artigo “as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (CF, 1988), o qual estabelece que “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” (CF, 1988).

A disposição das Forças Armadas, em capítulo próprio na Constituição, e das polícias, sejam elas federais ou estaduais, denominado “Segurança Pública”, explicita a diferenciação entre seus deveres e treinamentos. Deste modo, o Ministério da Defesa do Brasil, criado em 1999 por lei complementar, substituiu os Ministérios de cada força, e as uniu, sendo este o responsável pela END. A END faz parte da Política Nacional de Defesa, que estabelece como Defesa Nacional “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2017). Neste sentido, a END “estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

A construção do modelo de segurança brasileiro não foge à regra mundial de derivação dos campos militar e jurídico, com a defesa do Estado em primeiro plano. No país, a perspectiva de segurança nacional marca essa ligação ao estabelecer durante o Estado Novo⁵ que as polícias estaduais são reservas do exército, dando à União o poder de também mobilizar estas forças.

Ainda dentro da esfera federal, em 1997, a Senasp foi criada pelo Decreto nº 2.315, órgão que compunha o então Ministério da Justiça e Segurança Pública. Entre as suas competências, a Senasp deve assessorar o Ministro da Justiça e Segurança Pública na definição, implementação e acompanhamento da PNaSP e dos programas federais de prevenção social e controle da violência e criminalidade - a exemplo do PNSP (AUGUSTO, 2018).

A fim de incorporar uma força de segurança pública de forma federativa, em 2004 foi criada a Força Nacional, através do Decreto nº 5.289, a qual foi inicialmente instituída para atuar nos estados e “executar atividades de policiamento ostensivo, em casos de perturbação da ordem pública, segurança das pessoas e do patrimônio, através de acordos de cooperação”, sendo subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2004). Em 2008, através da

⁵ O Estado Novo foi o regime político autoritário, implantado em 10 de novembro 1937 por Getúlio Vargas, que assumiu a Presidência da República através de um golpe de Estado (PANDOLFI, 1999). O Estado Novo perdurou até 1946. Vargas apresentou uma nova carta constitucional, que se baseava na centralização política, no intervencionismo estatal e num modelo antiliberal de organização da sociedade (PANDOLFI, 1999).

Portaria do Ministério da Justiça nº 0394/08, as atribuições da Força Nacional foram ampliadas, abrangendo também a cooperação com os órgãos de segurança federais.

Ressalta-se em sua origem que não se trata de uma força federal, mas sim de um dispositivo federativo, uma vez que suas ações de apoio aos estados são geridas pelo estado que a recebe por um período pré-determinado. Sendo essa uma das características que a diferencia das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), por exemplo. Com sede na capital federal brasileira, Brasília, a Força Nacional teve seu modelo inspirado nas forças de intervenção para a paz da ONU, de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2004).

Um modelo reconhecido como voltado para restauração da paz em ambiente de conflito. No projeto brasileiro, porém, é descrito como “uma resposta da gestão pública federal com o objetivo de reduzir a violência, a criminalidade e a insegurança”. Além do policiamento ostensivo, a Força Nacional também pode atuar no combate aos crimes ambientais, realização de bloqueios em rodovias, atuação em grandes eventos públicos de repercussão internacional, ações de defesa civil em caso de desastres e catástrofes, ações de polícia judiciária e perícias.

Ainda no âmbito federal, destaca-se, neste estudo, a criação em 2018, pelo então presidente da República Michel Temer, do Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Tal criação, através da Lei 13.690 de 2018, acarretou uma divisão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que atualmente já se encontram reintegrados. De acordo com a lei, publicada em 26 de fevereiro daquele ano, “é de competência do novo ministério a articulação com os órgãos dos entes federativos – Distrito Federal, estados e municípios – e as entidades de coordenação e supervisão das atividades de segurança pública. À pasta também cabe planejar e administrar a política penitenciária nacional” (MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA — BIBLIOTECA, 2018). Pontua-se que a criação do novo ministério pelo presidente da república ocorreu dez dias após a assinatura do Decreto nº 9.288/18, que instaurou a Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Sobre a intervenção, entre as três esferas constituídas no país – federal, estadual e municipal – a Constituição brasileira estabelece suas regras no Capítulo VI, artigos 34º, 35º e 36º. Inicialmente, no artigo 34º, a Carta Magna do direito no país estabelece o princípio da não intervenção federal nos estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (CF, 1988).

Destaca-se aqui a possibilidade de intervenção com base no inciso III do capítulo acima, que viabiliza a medida a fim de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Neste ponto enquadra-se a segurança pública e, dessa forma, torna legal a medida adotada para o estado do Rio de Janeiro. Também está prevista na Constituição a forma como deve ser feita a intervenção. Independente dos argumentos utilizados para adoção desta medida, o decreto deverá obrigatoriamente obedecer aos seguintes critérios.

1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas. 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas. 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação

pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade. 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal (CF, 1988).

Como visto acima, a CF de 1988 estabelece regras que pontuam o rito de instauração de uma Intervenção Federal. Primeiramente deve-se observar o princípio da não intervenção, ou seja, a medida deve obedecer ao caráter de excessão. No entanto, caso seja necessária, precisa seguir os critérios descritos na Constituição. O presidente da república deve justificar as razões, nomear um interventor responsável para assumir a área do estado que receberá a intervenção, bem como estabelecer o prazo da medida por decreto. A determinação deve também ser levada para votação no Congresso Nacional, onde deve ser validada para que o decreto siga em vigor. A partir de então o estado não será mais o responsável pelo setor receptor da intervenção. Sendo assim, o governador abre mão de suas prerrogativas, para que o interventor nomeado seja o responsável direto por toda a área intervencionada e faça a comunicação com o presidente da república.

A Constituição estabelece ainda, que ela própria não pode ser emendada durante o período em que vigorar uma Intervenção Federal. O que significa a paralização das chamadas PECs que têm por finalidade mudar certos aspectos do texto constitucional sem a necessidade de convocação de uma nova Assembleia Constituinte. O motivo da paralização dos processos de votação das PECs, é que não deve haver mudanças ou emendas à Constituição, em períodos de exceção. Desta forma, durante todo o período em que uma Intervenção Federal estiver em vigor, em qualquer estado brasileiro e em qualquer área, ficam proibidas a promulgação e votação de PECs no Congresso Nacional (PIRES, 2010).

1.2.1 Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)

Uma ferramenta à disposição do Ministério da Defesa para apoio direto nas ações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal são as operações de GLO. Reguladas pela CF, no artigo 142º, pela Lei Complementar 97/99, e pelo Decreto 3.897/01, que estabelece a realização de GLO nos casos em que “há o esgotamento das

forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem” (GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, 2020). O acionamento da medida compete exclusivamente ao Presidente da República, por iniciativa própria, ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, por solicitação do governador de estado ou do Distrito Federal, determinando assim o emprego das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica – para a Garantia da Lei e da Ordem (AMORIM, 2013).

Através deste dispositivo, as Forças Armadas podem exercer poder de policiamento ostensivo nas cidades durante um período determinado sob o comando do Ministério da Defesa. Há aqui grandes críticas ao formato militar de treinamento das Forças Armadas, que diferente do policiamento urbano de contato com a população, tem como premissa o combate ao inimigo e não a prevenção de crimes. Entre os exemplos de utilização das Forças Armadas na GLO estão as ações durante a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20) em 2012; na Copa das Confederações da FIFA 2013; e na visita do Papa Francisco a cidade de Aparecida (em São Paulo) e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; na Copa do Mundo FIFA 2014; nos Jogos Olímpicos Rio 2016; nas operações de “pacificação” em favelas do Rio de Janeiro em 2017; e durante greve policial no estado do Espírito Santo em 2017.

Ações classificadas pelo Ministério como “Violência Urbana, Greve da Polícia Militar, Segurança de Eventos, Garantia da Votação e Apuração (processo eleitoral) e Outras – operações como ações referentes a questões indígenas, segurança de instalações de interesse nacional, etc” (MINISTÉRIO DA DEFESA CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS, 2020). Ressalta-se aqui, ainda, a transferência de autoridade segundo o Art. 15º, parágrafo 5º “Caberá à autoridade competente transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade encarregada das operações” (GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, 2020). Ou seja, durante toda a operação, as ações deixam de estar sob controle estatal e permanecem sob responsabilidade da autoridade responsável pela GLO, designadamente membros das Forças Armadas. Além disso, trata-se da legitimação do uso militar na segurança pública do país, ferramenta fora da política normal utilizada de forma ostensiva na cidade do Rio de Janeiro conforme observar-se-á nos dados apresentados.

1.3 Segurança nas Relações Internacionais

Até à Guerra Fria, os estudos de segurança enquanto subdisciplina das Relações Internacionais seguiam conforme as correntes do realismo, sendo este o fato que colocou em xeque o pensamento realista nesta área. Até a Segunda Guerra Mundial as discussões focavam no estudo da guerra, com domínio exclusivo dos militares sobre o tema. Enquanto o estudo da paz ficava a cargo do direito internacional. Para Nye e Lynn-Jones (1988, p. 8) o despertar da Guerra Fria lançou luz sobre ameaças antes não conhecidas, como o desenvolvimento de armas nucleares, sendo assim chamou a atenção de civis, gerando debates antes não necessários.

A esta altura as diferenças entre as estratégias dos EUA e a necessidade de reconstrução da Europa no Pós-guerra, geraram correntes diferentes dentro dos estudos de segurança. Os EUA desenvolveram o que seriam os *estudos estratégicos*, com foco na segurança nacional, sendo este o paradigma mais desenvolvido. A Europa voltou-se para os *estudos para a paz*, estes com menos repercussão, com foco nas definições de sociedade internacional e segurança internacional. A esta altura as correntes idealistas classificavam a paz como fator preponderante para a segurança. Neste sentido, a segurança era resultado da paz. Ao passo que os realistas analisavam as relações de poder, colocando a segurança como seu resultado. Sendo o ator poderoso possuidor de segurança.

A corrente estratégica estadunidense seguiu como mandatária dentro dos estudos de segurança, impulsionada pela corrente realista. Segundo Freedman (1998, p. 51), as crises de Berlim e Cuba na década de 60 levaram ao declínio do clima de disputa entre EUA e URSS. Soma-se a isso a Guerra do Vietnã e os estudos estratégicos passam a ter menos espaço na agenda, exatamente por não explicar ou prever tais fenômenos. De acordo com Walt (1991), os anos 80 trouxeram a preocupação da competição militar, com ela acontece a “renascença dos estudos de segurança”, que permitiu ampliar a noção de segurança até fatores políticos. A partir de então, as capacidades militares já não eram a única fonte de discussão do tema.

Corroboram com Walt, as obras de Keohane (1984) e Krasner (1983), que somaram à política a necessidade da inclusão das relações transnacionais e a interdependência econômica. Levantando o fato de que a relação entre os Estados neste campo seria fator modificador da ação. Para esta corrente liberal-institucionalista,

portanto, os interesses estatais não se resumiriam à luta pela sobrevivência, colocando o poder militar em desvantagem quando se trata de cooperação interestatal, já que para eles a segurança não consistia em área temática única ou prioritária na agenda internacional.

Neste ínterim, foi-se desenvolvendo um debate com que preconizava o alargamento da visão de segurança para além da estratégia militar, era necessário incluir questões relativas a recursos, meio-ambiente e demografia (MATHEWS, 1989); ameaças não-militares e internas (ULLMAN, 1983), ou economia, ecologia, fatores domésticos da segurança e ameaças transnacionais (HAFTENDORN, 1991).

Para Freedman (1998) a falta de uma explicação dentro dos estudos estratégicos para o colapso da URSS, levava ao descrédito desta corrente, visto que o fato não poderia ser explicado dentro do paradigma do neo-realismo. Resultando, assim, na alteração do campo de estudos “estratégicos” para o campo de estudos “de segurança”. Ao passo que para Miller (2001, p. 27-37) a queda do Muro de Berlin e, consequentemente o fim da questão principal dentro do campo (a Guerra Fria) teve componente “liberador” dentro dos estudos de segurança, pois desta forma, outros debates começavam assim a serem possíveis.

1.4 A Escola de Copenhague

Criada em 1985 com a finalidade de promover estudos para a paz, o *Centre for Peace and Conflict Research*, atualmente COPRI, que veio a ser conhecido como Escola de Copenhague, é referência na área de segurança internacional. O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate acadêmico da área dos anos 80, quanto aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional no pós-Guerra Fria. Ole Wæver esteve no projeto desde o início, e Barry Buzan passou a incorporá-lo em 1988. O trabalho da escola está diretamente ligado à parceria entre estes dois autores e a importante diferença entre suas inclinações, nomeadamente o construtivismo adotado por Wæver e o realismo adotado por Buzan.

Segundo Huysmans (1998, p. 482), a Escola de Copenhague tem dois motivos principais para defender o alargamento da agenda dos estudos de segurança: (i) o interesse, de natureza empírica, em relação à tendência verificada nas agendas de segurança da Europa de considerar as questões não-militares como questões de segurança; (ii) o interesse acadêmico de formular uma contribuição original para os debates teóricos realizados na área de segurança internacional.

Levando-se em consideração o caráter tanto empírico como acadêmico de suas motivações de pesquisa, a Escola pode seguir uma abordagem interpretativa da segurança internacional, na qual “Os fatos não corroboram ou falsificam [a teoria]; não estão relacionados externa, mas internamente com a empresa teórica” (HUYSMANS, 1998, p. 246, tradução nossa). Ao mesmo tempo, ao pressupor que existe uma realidade empírica que pode ser investigada e assim prover a base para seus estudos, a Escola desvincula-se da perspectiva que denomina “(des)construtivista”, característica da vertente crítica dos estudos de segurança. Sendo esta última reconhecida por não possuir anseios empíricos.

É necessário, entretanto, fazer uma distinção teórica para aqueles que não estão situados no debate e apontar que, mesmo se opondo a certas concepções clássicas do realismo tradicionalista, a Escola de Copenhague não se caracterizaria de maneira geral como uma opositora radical a esta tradição, posição que estaria associada às vertentes críticas. Ao contrário disso, a Escola busca trazer à discussão certos aspectos de uma perspectiva construtivista, criando um diálogo com as abordagens tradicionais. É estabelecida, portanto, como uma abordagem tida como abrangente, que não nega o papel das temáticas clássicas, mas que busca introduzir elementos críticos a partir de abordagens interdisciplinares em relação aos estudos de segurança, enfatizando o papel dos processos políticos, sociais e econômicos que se fazem presentes nesses processos.

Entre as contribuições mais relevantes da Escola de Copenhague para os estudos de Segurança, encontram-se: (i) o conceito de securitização e (ii) as novas unidades da análise de segurança. A seguir será explorado o conceito de securitização formulado pela Escola, com o propósito de observar não só seu papel de síntese nos debates de segurança, como também sua aplicação dentro do processo decisório de política de segurança.

Abrindo a discussão para a inclusão de novas temáticas, a Escola se coloca como um espaço de debate constante. Com isso, as mudanças, que também podem ser entendidas como amadurecimento das teorias, são notáveis em seu quadro conceitual. Para Tanno (2003), é possível perceber as alterações ao comparar os conceitos de segurança utilizados em *People, States and Fear* (BUZAN, 1991) e em *Security: a New Framework for Analysis* (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998). Segundo a autora, em 1989, Buzan definiu que a segurança estava relacionada ao Estado, conforme pode-se observar em: “No sistema contemporâneo internacional, a unidade padrão da segurança é então o Estado territorial soberano” (BUZAN, 1991, p. 9, tradução nossa), tendo em vista que em *Security, a New Framework for Analysis*, a segurança é assim descrita:

Segurança é o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. Securitização pode então ser vista como uma versão extrema da politização. [...]Segurança é, assim, uma prática auto-referida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real mas porque é apresentada como ameaça (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998, p. 23, tradução nossa).

Dessa forma a segurança passa a abranger temas antes não considerados. Tal análise foi levantada por Buzan, quando o autor entendeu que a segurança dentro das Relações Internacionais não pode ser defendida por uma única vertente. Para Buzan (1997) estas vertentes se dividem em três: a *tradicionalista*, a *crítica* e a *abrangente*. A primeira delas segue orientação objetivista, com foco no uso da força e nas questões militares, sendo assim, mais estado-cêntrica. Já a *crítica* coloca a construção social em primeiro plano, para estes pensadores as ameaças são socialmente construídas, portanto para determiná-las é necessário realizar interferências na construção social. A última vertente, na qual se encaixa a Escola de Copenhague, defende o alargamento do conceito de segurança para além das ameaças militares, dando foco também à análise do “ato de fala” (*speech-act*). Deste modo, a visão *abrangente* se coloca como intermediária entre as duas outras dentro dos estudos de segurança.

Com notáveis diferenças entre si, as vertentes de pensamento dentro dos estudos de segurança internacional delimitam qual delas é a mais adequada para as necessidades das relações internacionais. A tradicionalista vinha de forma hegemônica até chegarmos a era pós-Guerra Fria, quando ela não se viu capaz de prever ou explicar o cenário que se formou, ficando assim, sem um quadro teórico conceitual para o fenômeno. Já a vertente crítica, em larga medida, não tem a preocupação de formular um quadro teórico conceitual. Ficando presa a demonstrações de construções sociais e seu objetivo político de emancipar os indivíduos das relações de poder consolidadas.

Dessa forma, a vertente abrangente encontrou grande espaço de trabalho. A necessidade de interpretação das mudanças no cenário internacional, bem como a inserção de novos atores na agenda dos estudos de segurança, deu à Escola de Copenhague as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da vertente. Sendo este

grupo responsável por uma síntese das vertentes tradicionalista e crítica de segurança internacional, bem como das abordagens realista e construtivista de teorias das relações internacionais, abrindo espaço nas últimas décadas para uma nova agenda de pesquisa na área. O trabalho da escola conseguiu ainda realizar um diálogo entre os estudos de segurança – de origem estadunidense – e os estudos para a paz – de origem europeia. A partir deste ponto há um impacto inédito das perspectivas europeias dentro do *mainstream* dos estudos de segurança, até então focado nos Estados Unidos.

1.5 Securitização

Reconhecido como um grande contributo da Escola para as Relações Internacionais, o conceito de Securitização será a base teórica deste trabalho. A teoria é uma amostra clara da aplicação da epistemologia construtivista no trabalho do grupo, a partir do momento que leva em consideração o fato das ameaças à segurança serem socialmente construídas. Ao passo que para os tradicionalistas, a segurança está ligada ao estudo de ameaças objetivas. Para os teóricos de Copenhague a securitização e seus critérios obedecem a práticas intersubjetivas, onde um agente securitizador visa estabelecer socialmente a existência de uma ameaça à sobrevivência de uma unidade (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998).

Em suma, o conceito de securitização se define pela ideia de que as temáticas que são estabelecidas como objetos de segurança ganham status de ameaça em determinado contexto social são, antes de tudo, construídos a partir de um processo de interpretação social acerca do problema e projetados através de uma agenda política, que transforma tal questão em um problema de caráter securitizado. Este processo se caracteriza primeiro pela politização da questão, na qual a temática ganha status de relevância pública, em que o Estado deve se fazer presente e atuar na busca de resolver o dilema através de políticas públicas. Seguido pela acentuação do problema para uma etapa mais elevada em que a questão passa a ser vista como uma ameaça direta à ordem social e política e, portanto, à própria sobrevivência, recebendo o caráter de ameaça à segurança nacional e/ou internacional.

Estabelecida a questão, o agente securitizador toma para si o direito de utilizar mecanismos extraordinários, o que é justificado diante de tamanha ameaça, apontando tal fato como prioritário, requerendo grande alocação de recursos e medidas emergenciais para a resolução do problema. Para se chegar a tal resultado, porém, é necessária a

construção da securitização por parte do agente securitizador e a aceitação da securitização por parte do público interessado.

Esta construção é feita através do discurso. Sendo a securitização, segundo Buzan, Wæver e Wilde (1998), um “ato de fala”, isto é, o discurso e a atribuição de significado se tornam elementos cruciais na compreensão de uma ameaça e isso passa, necessariamente, pela recepção de uma audiência que aceita e adota esse discurso como legítimo, reconhecendo a ameaça e legitimando a securitização. A partir daí a ameaça demanda que medidas sejam tomadas.

O que é então a segurança? Com a ajuda da teoria da linguagem, podemos considerar a “segurança” como um ato de fala. Neste uso, a segurança não é fato de interesse como um sinal que se refere a algo mais real; o discurso em si é o ato. Ao dizê-lo, algo se faz (como apostar, fazer uma promessa, dar um nome a um navio). Ao proferir “segurança”, um representante do Estado move um determinado desenvolvimento para uma área específica, e assim reclama um direito especial de utilizar todos os meios necessários para o bloquear (WÆVER, 1995, p. 55, tradução nossa).

Através da análise do discurso pode-se compreender, portanto, como acontece o processo de securitização. De acordo com os autores, o discurso de securitização tem característica específica. Nele o agente securitizador não só ressalta uma ameaça à sobrevivência da unidade, como também a necessidade de ação para conter tal ameaça – sem necessariamente fazer uso da palavra segurança. Nesse sentido, a securitização não tem significado fixo, pois se baseia em seu uso por parte dos agentes securitizadores.

O ato de fala securitizador ou o discurso de securitização não garante a securitização de um tema de forma direta. Esta primeira iniciativa, definida pelos teóricos de Copenhague como “movimento de securitização” (*securitisation move*), pode ser aceita ou não por parte do público visado pelo agente securitizador. Dessa forma, a securitização somente é efetivada quando o público considera legítima a ameaça descrita pelo securitizador, instaurando a veracidade da mesma e justificando a necessidade de ações fora do contexto tido como normal. Levando assim a uma quebra de regras indispensável para contrabalançar essa ameaça (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE,

1998). De tal maneira, o processo de securitização se dá a partir de uma relação entre o agente que identifica a ameaça e aqueles que absorvem o discurso.

Atingida a securitização, o tema passa da esfera da política normal para a emergencial, ganhando caráter de exceção, podendo assim desconsiderar mecanismos normais. Sendo assim, segundo os autores da Escola de Copenhague, uma securitização bem-sucedida “tem três componentes (ou passos): ameaças existenciais, ação de emergência e efeitos nas relações entre unidades, ao quebrar as regras” (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998, p. 26, tradução nossa).

A securitização pode ser vista de forma mais geral como uma versão extrema da politização (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998). O que Duque interpretou como “politização e securitização, dessa forma, encontram-se em um *continuum* de temas” (2008, p. 39), o qual vai de temas *não-politizados* (que não são objeto de políticas estatais ou de debates públicos) aos *politizados* (objeto de políticas públicas) e, então, aos securitizados:

Em teoria, qualquer questão pública pode ser localizada no espectro que vai desde a não politizada (o que significa que o Estado não lida com ela e não é de qualquer outra forma feita uma questão de debate e decisão pública) até à politizada (o que significa que a questão faz parte da política pública, exigindo decisão governamental e atribuição de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governação comunitária) a securitizada (o que significa que a questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político) (BUZAN; WÆVER, 1998, p. 23-24, tradução nossa).

Ao colocar a questão como algo fora do normal que exige, assim, decisão/ação fora do normal, a securitização viabiliza ações que até então seriam anormais e até mesmo ilegais, dentro do que Wæver (1995) denomina como “política do pânico”. Dessa forma, é evidente o impacto causado pela securitização nos processos decisórios diante da questão securitizada. Essa influência poderá ser vista no capítulo final deste trabalho, quando analisar-se-á o processo de instauração da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Vale ressaltar ainda o posicionamento da Escola de Copenhague diante da mudança causada pela “política do pânico”. Para os autores, a partir do momento que a securitização leva à tal política, a segurança já não possui caráter positivo, como pensam os tradicionalistas. Ao contrário, para Buzan et al. (1998, p. 4; 29), a securitização não deve ser utilizada na maioria dos casos e, ao ser instaurada, deve-se visar a dessecuritização das questões, colocando-as novamente dentro do espectro de discussão da política normal vigente. Sendo assim, a Escola não só estabelece a parte normativa de sua teoria, como também impõe um limite ao alargamento da agenda de segurança, o qual impede a perda da qualidade essencial do conceito de segurança (BUZAN, 1997, p. 15). Ao estabelecer, portanto, a securitização como um ato de fala, a teoria abre o campo de análise para ameaças intersubjetivas, mas ao visar a dessecuritização, ela diminui a variedade de temas com base suficiente para fazer parte da agenda de segurança.

Dito isso, a compreensão da segurança, segundo a teoria da securitização, acaba por demandar necessariamente, o que Victor Oliveira (2019) explica como “a compreensão das dimensões políticas, ideológicas, históricas e sociais que giram em torno de determinado fenômeno e como as agendas de segurança são impactadas por esses aspectos”. Valores que juntos são levados em consideração para dar credibilidade ao tema securitizado, sendo que esta precisa encontrar “condições facilitadoras” (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998).

Deste modo, o conceito de securitização admite o alargamento do conceito de segurança nas Relações Internacionais, o qual, no entanto, é delimitado à medida que possui práticas e critérios determinados. O que Duque explica como um conceito que “não é infinito, como defende a corrente crítica, mas ocorre, apesar das reservas dos tradicionalistas” (DUQUE, 2009, p. 40). Deixando, portanto, aberta a possibilidade de aplicação em estudos de casos específicos como nesta dissertação. Como defende Ole Wæver, a teoria pode ser utilizada de diversas maneiras. “Muitas pessoas a utilizaram em estudos de casos específicos, e dizem, vamos ver o que aconteceu na escalada deste conflito - como atores de um lado começaram a representar uma ameaça existencial do outro lado, justificando medidas extraordinárias”(WÆVER, 2015).

Segundo a teoria desenvolvida pelos autores da Escola, há três tipos de unidades de entendimento da segurança e que fazem parte do processo de securitização. São elas: os objetos referentes, os atores securitizadores e os atores funcionais. A primeira unidade é a responsável pelo ato das demais. Segundo Buzan et., al. os objetos referentes são “coisas que são vistas como existencialmente ameaçadas e que têm uma legítima

reivindicação de sobrevivência” (BUZAN ET AL., 1998, p. 36, tradução nossa). Ou seja, são as questões levantadas pelo agente securitizador e que, de acordo com o autor, estão ameaçadas ao ponto de necessitarem medidas que protejam sua sobrevivência.

Ressalta-se que mesmo os autores que defendem a amplitude de objetos referentes, entendem que existem condições facilitadoras que tornam uns mais fáceis de serem aceitos do que outros. Conforme a teoria, quando este objeto é designado a coletividades limitadas, tais como Estados, nações ou civilizações, estes são mais fáceis de serem recebidos do que quando são exageradamente amplos.

“Atores que securitizam questões declarando algo - um objeto de referência – existencialmente ameaçado” (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998, p. 36, tradução nossa), assim são definidos pelos autores como os atores securitizadores. Estes são os responsáveis pela ação de securitizar, utilizando a questão da segurança em seu discurso como forma de levar o foco da audiência para a necessidade de ações emergenciais, como única forma de promover a proteção do objeto de referência. Os atores securitizadores costumam ser representantes do governo, líderes políticos, porta-vozes de grupos, representantes governamentais e burocratas, e são em suma aqueles que podem falar pelo Estado, quando se trata dos setores político e militar.

Por fim, chega-se aos responsáveis por influenciar a tomada de decisão diante do objeto de referência questionado pelos atores securitizadores. Os atores funcionais são, segundo Buzan, Wæver e Wilde, “atores que afetam a dinâmica de um setor. Sem ser o objeto de referência ou o ator que apela à segurança em nome do objeto de referência, este é um ator que influencia significativamente as decisões no domínio da segurança” (BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, 1998, p. 36, tradução nossa). Para Duque (2009) são as agências de força como companhias mercenárias, burocracias de defesa e forças armadas. Além destes, “os provedores dos instrumentos de força (ex.: a indústria de armamentos) e agências governamentais que possam influenciar as políticas externa e de defesa” (DUQUE, 2009, p. 41).

Com a elaboração de um processo que permite a análise do que seria ou não uma securitização ilegítima, os teóricos da Escola deram ao pesquisador a ferramenta necessária para identificar tais situações. Como descreve Tanno (2003), com a “observação dos processos de construção de questões referentes a essa área, os acadêmicos podem posicionar-se politicamente de forma mais explícita, denunciando tentativas de securitização consideradas ilegítimas” (TANNO, 2003, p. 58).

Essa abertura analítica deixa clara a ideia da Escola de que o Estado não será mais o único objeto de referência, como predomina na abordagem tradicionalista, ele passa a ser um dos objetos possíveis. A divisão entre nacional e internacional também já não é tão clara, pois o Estado não domina a agenda, portanto os níveis estabelecidos como doméstico e internacional não contam mais com uma divisão severa. Já para Duque a principal contribuição das unidades de análise é a possibilidade de separação entre os atores securitizadores e os objetos referentes:

Quando o Estado é o objeto referente, o governo pode falar em seu nome; nesse caso, o objeto referente (Estado) coincide com o agente securitizador (representante do Estado). Por outro lado, quando há objetos referentes que não o Estado, como a nação ou o meio-ambiente, a distinção entre objeto referente e agente securitizador torna-se importante para se observar que o governo, embora possa adotar esta retórica, não está falando em nome próprio, ou seja, em nome do Estado. A adoção dessas unidades de análise propõe um critério para se examinar o discurso dos agentes securitizadores que são representantes estatais e, ao desvendar esses mecanismos retóricos, enfraquece o papel do Estado na área de segurança internacional (DUQUE, 2009, p. 42).

A teoria de securitização construída pela Escola pode retirar o foco da análise do Estado, porém entende que o combate às ameaças percebidas pela sociedade passa invariavelmente pelo Estado. Sendo assim ela consegue explicar a participação de atores diferentes além do Estado, dando maior visibilidade a estas variáveis e se mantém como uma teoria relevante, mesmo quando o Estado não for um objeto referente ou agente securitizador.

Não há dúvidas sobre as contribuições da Escola de Copenhague aos estudos de segurança nas Relações Internacionais, sendo o alargamento do conceito de segurança a mais importante delas. Neste trabalho serão utilizadas as teorias de securitização e das unidades de análise propostas pela Escola de Copenhague, como base conceitual para a análise do processo decisório da implantação da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

1.5.1 Críticas

Para os tradicionalistas, caracterizar como problema de segurança qualquer questão que possa gerar o sentimento de ameaça a vida de uma população, traz o risco da falta de coerência ao conceito de segurança. De acordo com esta visão nem tudo pode ser levado para segurança, pois desta forma a área de estudos seria abalada, perderia seu foco intelectual. Para os tradicionalistas, como Knudsen, nos estudos de segurança internacional devem ser observados: (i) a primazia da força militar e dos conflitos de larga escala em relação a quaisquer outras ameaças; (ii) o caráter objetivo das ameaças à segurança; e (iii) a importância do Estado na organização da violência (2001, p. 356).

Já para os teóricos da vertente crítica, aquela que se baseia na construção social e emancipação do indivíduo, o fato da teoria de securitização se basear em questões socialmente construídas, faz com que seja impossível determiná-los sem interferir na construção social. Para estes críticos, a tentativa de determinar as ameaças como objeto de segurança constitui em uma afronta ao objetivo de emancipar o indivíduo, para que estes possam experienciar construções sociais diferentes das já existentes. Eriksson (1999, p. 316) afirma que a proposta multissetorial da teoria de Copenhague estabelecendo setores analíticos e objetos referentes, pode resultar em uma troca de papel de analista pelo ator político. Pois ao objetivarem setores, eles mesmos caem no papel de securitizadores.

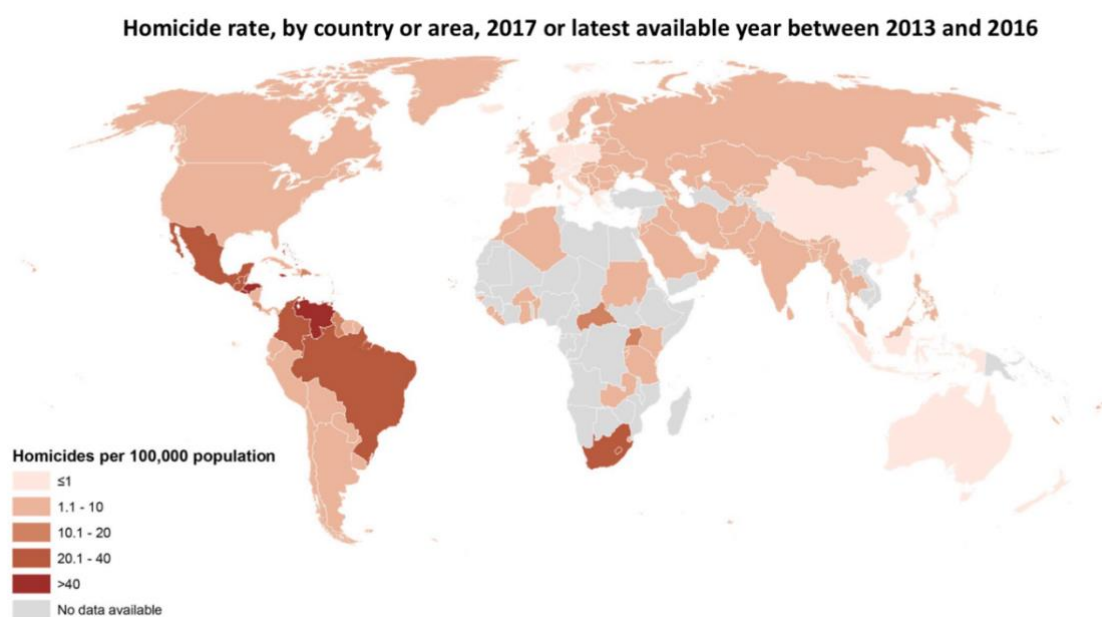
Capítulo 2 – América do Sul: zona de paz e conflito

Não há dúvidas sobre a paz entre os estados sul-americanos, porém, ainda assim, a região é considerada uma das mais violentas do mundo. Este paradoxo inicia o capítulo com uma exposição sobre a violência na América do Sul e a falta de integração entre seus Estados sobre o tema. Em seguida são analisadas duas ações levantadas por esta dissertação como facilitadoras da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro, são elas: as GLOs e as UPPs. E, por fim, os índices de violência na altura que a medida intervencionista foi instaurada.

2.1 Um problema regional

A América do Sul é destaque mundial quando o assunto é segurança. Neste caso, quando o tema é violência. Com vistas a caracterizar os índices de violência, este trabalho utilizará números relacionados a crimes contra a vida. O Global Study on Homicide publicado em 2019 pelo UNODC, revelou que as Américas são as campeãs do mundo no ranking de homicídios.

Mapa 1: Taxa de homicídios, por país ou área, 2017 ou último ano disponível entre 2013 e 2016



Fonte: *UNODC homicide statistics* (UNODC, 2019).

Em torno de 464 mil pessoas foram vítimas de homicídios no mundo em 2017, segundo a pesquisa das Nações Unidas. A América Central ficou em primeiro lugar no ranking de insegurança, com o número de homicídios de 62,1 a cada 100 mil habitantes. A América do Sul segue logo atrás nos índices, no entanto, os 12 países da região não mantêm o mesmo padrão, como pode-se verificar acima no mapa. A fim de explicar estas diferenças, o relatório dividiu a sub-região em dois grupos.

O primeiro grupo compreende países com (não obstante reduções ou aumentos substanciais em alguns períodos) taxas de homicídios persistentemente altas, incluindo Brasil, Colômbia e a República Bolivariana da Venezuela. A Colômbia experimentou uma queda dramática na taxa de homicídios, de mais de 80 por 100.000 habitantes em 1991 para 25 em 2017, o que foi parcialmente atribuído à intensificação da ação estatal contra o tráfico de drogas. Em contraste, o Brasil experimentou taxas continuamente altas entre 20 e 26 por 100.000 habitantes em 2012, com um aumento para mais de 30 em 2017. Em números absolutos, cerca de 1,2 milhões de pessoas perderam suas vidas em consequência de homicídios intencionais no Brasil entre 1991 e 2017. No mesmo período, a República Bolivariana da Venezuela teve o aumento mais dramático, de uma taxa de 13 a 57 por 100.000 habitantes em 2017. O segundo grupo engloba países, incluindo Argentina, Chile, Peru e Uruguai, com taxas de homicídios inferiores às do primeiro grupo, mas ainda acima ou em torno da média global (exceto para o Chile, onde a taxa de homicídios tem sido consistentemente inferior a essa média) (UNODC, 2019, p. 26).

Notadamente, são números que parecem o suficiente para que os países da região se unissem em prol da segurança. Ao analisar o subcontinente sul-americano como um *complexo regional de segurança*, Oscar Medeiros Filho (2014), destacou o que chamou de paradoxo central, onde há uma ausência de guerras formais, de um lado, e um elevado nível de violência social, de outro. Os estudos de segurança nas RI, contam com a teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), também levantada pelos autores da Escola de Copenhague. Os estudiosos da escola definem região, dentro dos estudos de segurança internacional, como um grupo de Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilha ameaças e preocupações militares, independentemente de seus interesses (BUZAN, 1991).

Dependendo das características de relacionamento entre os países da região – padrão de amizade e/ou inimizade –, os CRS são classificados em três diferentes tipos: i) formações conflitivas; ii) regimes de segurança; e iii) comunidades de segurança (BUZAN and WAEVER, 2003). A região formada por 12 países, conta com subdivisões

tais como os países amazônicos (Bolívia, Brasil Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), estes com algum trabalho fronteiriço organizado; o Cone Sul, que contempla os países do Mercosul⁶, formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, aonde os tratados de cooperação são voltados para a área econômica; e os Andes (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), sub-região conhecida por sua relação de desconfiança entre os países, portanto, com fraca integração.

Seguindo as informações anteriores, Oscar Medeiros Filho (2014) afirma que, dentro da teoria de CRS, as relações entre os países da América do Sul estariam situadas em um padrão de amizade/inimizade intermediário – regime de segurança. Ou seja, não há integração e não há conflitos. A região segue seu paradoxo, onde pode ser considerada segura por não haver conflitos entre si, e insegura, devido aos índices internos de insegurança nos países que a compõem. Tal conclusão pode ser confirmada através dos dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri) no quadro a seguir.

Tabela 1: Gastos Militares proporcional ao PIB

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,7%
Bolívia	2,0%	2,0%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%
Brasil	1,4%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%
Chile	2,6%	2,3%	2,2%	2,3%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Colômbia	3,7%	3,9%	3,6%	3,1%	3,2%	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%	3,1%
Equador	2,7%	3,1%	3,0%	3,1%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%
Guiana	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%	1,7%	1,6%
Paraguai	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	1,0%
Peru	1,2%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,3%	1,2%	1,2%
Uruguai	1,9%	1,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%
Venezuela	1,8%	1,2%	1,0%	1,1%	1,3%	1,7%	1,2%	0,9%	0,5%	2,2%	----

*Estimativa do Sipri. *Dados altamente incertos. *Dados indisponíveis.

Fonte: Sipri. Elaboração do autor⁷.

A título de comparação, estima-se que as despesas militares mundiais tenham atingido US\$1.739 bilhões em 2017, o nível mais alto desde o fim da guerra fria. Em 2018 este número atingiu um novo recorde, subindo para US\$1.822 bilhões. Os cinco maiores gastadores em 2018 eram os Estados Unidos, China, Arábia Saudita, Índia e

⁶ Processo de integração regional formado em 1991 pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual incorporaram-se a Venezuela (país suspenso) e a Bolívia, esta última em processo de adesão.

⁷ A República do Suriname também faz parte da região Sul-Americana. No entanto esta pesquisa não encontrou dados referentes aos investimentos militares do país no SIPRI e no World Bank.

França, os quais juntos representavam 60% dos gastos militares mundiais. Os gastos militares na América do Sul aumentaram 3,1% em 2018. Isto se deveu principalmente ao aumento dos gastos brasileiros (em 5,1% no total gasto). O país encerrou o ano de 2018 com o maior valor investido em gastos militares desde 2008. Em relação ao PIB, seis dos dez países com o maior gasto militar como proporção do PIB mundial em 2018 estavam no Oriente Médio: Arábia Saudita (8,8% do PIB), Omã (8,2%), Kuwait (5,1%), Líbano (5,0%), Jordânia (4,7%) e Israel (4,3%) (SIPRI, 2021).

Os números denotam o baixo investimento na área militar na região Sul Americana. O que comprova sua característica de região pacífica, isenta de conflitos entre os Estados. Somente a Colômbia tem gastos militares acima dos 3% do seu PIB durante os 10 anos levantados. O que pode ser explicado devido ao estado de conflito armado interno vivenciado pelo país que sofre com os enfrentamentos entre diferentes grupos armados – guerrilhas insurgentes, grupos de narcotraficantes, grupos paramilitares e grupos de *delincuencia organizada* (GAO) – os chamados conflitos de baixa intensidade (*low intensity conflicts*).

Contudo, o aumento dos gastos militares verificados no Brasil em 2018 pode ser explicado pelo uso do aparato militar como apoio policial, o que Oscar Medeiros Filho chamou de “apoio à segurança pública – em caso de carência policial” (NASSER, MORAES and Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014, p. 31). O que faz sentido neste caso, pois ao lembrar o Atlas da Violência, o Brasil chegou a taxa de 31,6 homicídios a cada 100 mil habitantes em 2017, sendo este o maior número já registrado (CERQUEIRA *et al.*, 2019). O país vinha registrando taxas crescentes nos últimos anos, oscilando entre 20 e 26 a cada 100 mil habitantes em 2012, até seu pico histórico em 2017. Ainda assim o Brasil figurou em segundo lugar, atrás da Venezuela com 57 homicídios para cada 100 mil habitantes em 2017⁸. O gráfico a seguir mostra os números globais em 2017 e evidencia um ano atípico para o Brasil como vimos anteriormente.

⁸ Número explicado pela instabilidade política vivida pela República Bolivariana da Venezuela, que passava por inúmeras manifestações relacionadas às eleições presidenciais de 2017 e a forte repressão promovida pelo estado diante dos manifestantes.

Gráfico 1: Números da violência no Brasil em 2017



Fonte: Atlas da Violência 2019⁹.

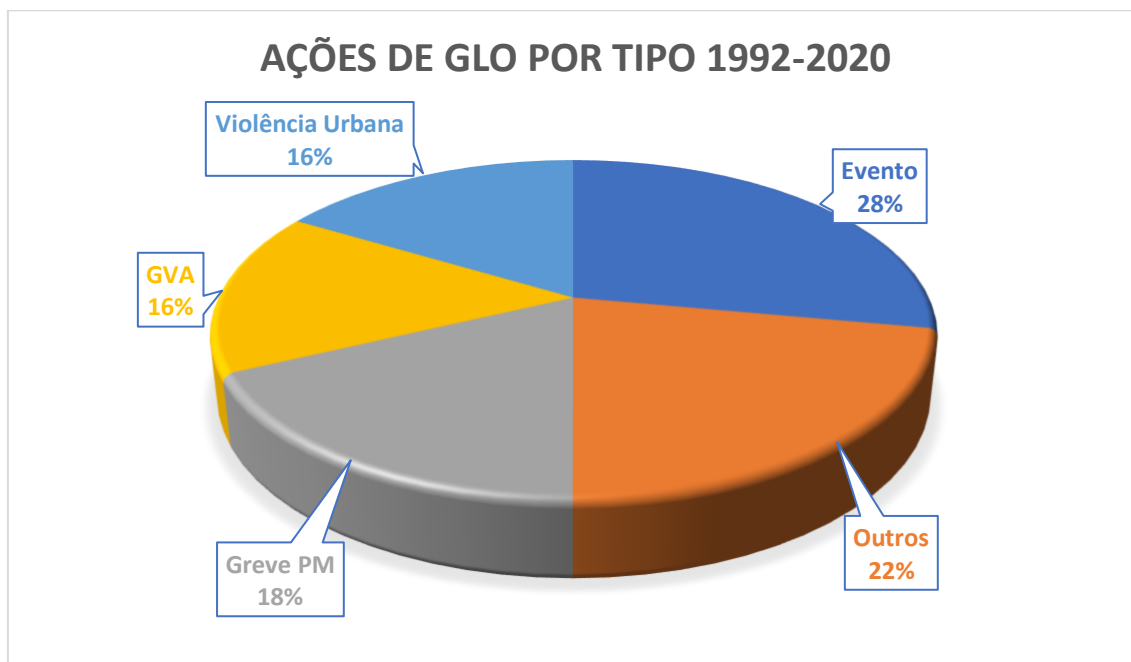
O gráfico é orientado pelo número de homicídios no país e dividido em diversas análises a partir de parâmetros como perfil das vítimas, número de mortes por arma de fogo, taxa de homicídios entre jovens, entre outros pontos. É importante salientar que no campo da segurança pública o número de homicídios é um ponto crucial de mensuração da violência. O fato de se tratar de crime intencional contra a vida, torna o homicídio um indicador comumente utilizado e já consolidado entre as instituições (LIMA et al., 2018). No caso acima, o próprio gráfico traz a informação de que 2017 foi um ano com o maior número de homicídios da história no Brasil, com um total de 65.602 mortes. Importa destacar que no campo em que identifica os “piores cenários”, o gráfico identifica seis estados brasileiros nas primeiras colocações e o Rio de Janeiro não faz parte desta lista. Dado que será aprofundado na terceira parte deste estudo.

⁹ O Atlas da Violência é produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34784

2.2 Rio de Janeiro como vitrine de GLOs

Em documento publicado no ano de 2020, a Chefia de Operações Conjuntas, Subchefia de Operações, Seção de Operações Complementares do Ministério da Defesa, realizou um levantamento de todas as ações de GLO realizadas no país entre 1992 e 2020. A metodologia aplicada levou em consideração ações realizadas pela MB, pelo EB e pelo MD, através do cruzamento dos dados e da regulamentação do instrumento da GLO¹⁰ a partir de 1999. Para as ações realizadas antes da regulamentação, a equipe pesquisadora explicou que incluiu operações através de interpretação análoga, conforme se verifica no Anexo 1 desta dissertação.

Gráfico 2: Ações de GLO no Brasil entre 1992 e 2020



Fonte: Ministério da Defesa. Elaboração do autor.

O Ministério da Defesa caracterizou como Operações GLO as incursões justificadas como Violência Urbana, Greve da PM, Segurança de Eventos, Garantia da Votação e Apuração (GVA), e outras – explicada como “operações como ações referentes a questões indígenas, segurança de instalações de interesse nacional etc” (MINISTÉRIO DA DEFESA CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS, 2020). As porcentagens

¹⁰ Como abordado no primeiro capítulo desta dissertação, Lei Complementar nº 97, de nove de junho de 1999, Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001 e o Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2022.

verificadas acima, representam 39 ações justificadas como Evento, 31 como outras, 26 como Greve da PM, 23 ações por Violência Urbana e 22 como GVA. Somando um total de 141 operações de GLO no país durante o período.

Faz-se importante para esta dissertação observar que, quando a Intervenção Federal teve início, em fevereiro de 2018, o emprego das Forças Armadas para operações de GLO no estado do Rio de Janeiro já havia sido decretado pelo presidente da república, com vigência para o período de 28 de julho de 2017 até dezembro de 2018. Ou seja, quando foi anunciado o suporte total do governo federal para a área da segurança do estado, já havia uma ação das forças armadas em andamento pelo mesmo motivo. Outro fato importante, são as ações de GLO ocorridas durante o projeto das UPPs, mais precisamente entre os anos de 2008 e 2018 consoante a tabela abaixo.

Tabela 2: Operações de Garantia da Lei e da Ordem (2008 - 2018)

Ano	Violência Urbana	Greve PM	GVA	Eventos	Outros	Total/Ano
2008	0	0	1	0	0	1
2009	0	0	2	0	0	2
2010	1	0	1	4	0	6
2011	0	3	1	3	1	8
2012	1	1	1	3	0	6
2013	0	0	0	3	0	3
2014	2	2	1	3	0	8
2015	1	0	0	1	0	2
2016	1	1	1	1	0	4
2017	5	2	1	0	0	8
2018	0	0	2	0	3	5
Totais	11	9	11	18	4	Soma 53

Fonte: *Garantia da Lei e da Ordem*, 2020. Elaboração do autor.

Verificam-se, portanto, as realizações de operações de GLO por todo país, destacadas por tipo. A seguir, serão identificados quais ações foram realizadas

especificamente no Rio de Janeiro e quais foram os tipos de GLO, bem como as operações realizadas por todo o país e, portanto, incluindo o território fluminense.

Tabela 3: GLO no Rio de Janeiro (2008 – 2018)

Período	Local da Operação	Tipo
Out 2008/ Nov 2008	Em todo território nacional	GVA
Out 2010/ Nov 2010	Em todo território nacional	GVA
Nov 2010/ Jul 2012	Rio de Janeiro/ RJ	Violência Urbana
Jul 2011/ Jul 2011	Rio de Janeiro, Resende e Paty Alferes (todas no Estado do Rio de Janeiro)	Evento
Jun 2012/ Jun 2012	Rio de Janeiro/ RJ	Evento
Set 2012/ Set 2012	Rio de Janeiro/ RJ	Violência Urbana
Out 2012/ Nov 2012	Todo Território Nacional	GVA
Jun 2013/ Jul 2013	Todo Território Nacional	Evento
Jul 2013/ Jul 2013	Rio de Janeiro/ RJ	Evento
Out 2013/ Out 2013	Rio de Janeiro/ RJ	Evento
Abr 2014/ Jun 2015	Rio de Janeiro/ RJ	Violência Urbana
Mai 2014/ Jul 2014	Todo Território Nacional	Evento
Out 2014/ Nov 2014	Todo Território Nacional	GVA
Jul 2016/ Set 2016	Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal, Amazonas, Bahia e São Paulo	Evento
Out 2016/ Nov 2016	Todo Território Nacional	GVA
Jan 2017/ Jan 2018	Todo Território Nacional	Violência Urbana
Fev 2017/ Fev 2017	Rio de Janeiro/ RJ	Violência Urbana
Jul 2017/ Dez 2018	Rio de Janeiro/ RJ	Violência Urbana
Mai 2018/ Jun 2018	Todo Território Nacional	Outros
Out 2018/ Out 2018	Todo Território Nacional	GVA

Fonte: *Garantia da Lei e da Ordem*, 2020. Elaboração do autor.

Como verificado na tabela acima, no período compreendido entre 2008 e 2018, o estado do Rio de Janeiro recebeu 20 ações de GLO em seu território. Deste total, seis foram por motivos de Garantia de Votação e Apuração, sete para a realização de Eventos, uma por outros (termo já explicado) e seis por Violência Urbana. Ao cruzar os dados da tabela 1 com a tabela 2, observa-se um total de 53 ações de todos os tipos no país neste período, sendo o Rio Janeiro participante de 20 delas. É importante ressaltar que as ações foram realizadas somente no estado, sem contar sua participação como território nacional. Desta forma, chega-se a um total de 10 operações, sendo cinco em virtude de Eventos e outras cinco voltadas exclusivamente para a Violência Urbana no estado. Para fins de análise, ao analisar a Tabela 1 há um total de 11 operações GLO durante os referidos 10 anos, tipificados como para Violência Urbana em todo país, das quais 5 foram realizadas no Rio de Janeiro. Em um país com 26 estados mais o Distrito Federal, a cidade carioca conta com 45,45% das ações federais de apoio na segurança pública em um recorte temporal de 10 anos.

Cabe lembrar que o emprego das Forças Armadas como ferramenta de segurança pública só é permitido através de decretos de GLO por parte da presidência da república. Ou seja, mesmo durante a vigência da Intervenção Federal, o emprego das Forças Armadas no estado do Rio de Janeiro, só poderia ser feito através de ações de GLO. Isso explicaria o aumento vertiginoso no número de ações deste tipo durante a presidência de Michel Temer. Somando os anos de 2010 a 2016 o Brasil teve com 20 GLOs. Somente em 2017 foram 18, três operações e mais 15 etapas da Operação Furação em diversos pontos do Rio de Janeiro. Em 2018, com a Intervenção Federal, foram 43 operações até o final de setembro, segundo o Comando do Exército, ainda sob a permissão legal da GLO assinada por Temer em julho de 2017 (VIANA, 2018).

Essas ações que certamente deixaram um rastro por onde passam. São inúmeras as acusações de excessos por parte dos militares das Forças Armadas em zonas urbanas do Rio de Janeiro. Em levantamento realizado pela Agência Pública entre os anos de 2010 e 2018 foram contabilizados pelo menos 32 mortes caracterizadas como atos “com fortes indícios de envolvimento de militares” durante vigências de GLOs (VIANA, 2018). Fato que não passou despercebido nem mesmo pelo comandante do exército na altura, o general Eduardo Villas Bôas. Ainda em 2017, durante uma entrevista, o comandante alertou sobre os custos da utilização de soldados como policiais.

Tem sido rotineiro o emprego na mídia do termo guerra, para definir a situação vivida no Rio de Janeiro. Na verdade, vivemos um tempo de paz, com um quadro de comprometimento da ordem pública... A própria possibilidade de ocorrência de danos colaterais envolvendo civis inocentes deve ser avaliada atentamente pela sociedade. Vale ressaltar que o Exército é vocacionado para uma situação de conflito armado. A Força é equipada com armas e munições com alto grau de letalidade, alcance e capacidade de transfixação, e vem sendo empregada em áreas civis urbanas, densamente povoadas (KAWAGUTI, 2017).

2.3 Ascensão e queda das UPPs

Ao levantar questões sobre a segurança pública do estado do Rio de Janeiro é necessário abordar o projeto de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Antecessora da Intervenção Federal, a iniciativa teve início em 2008 e obteve inicialmente bons resultados. Seu objetivo era integrar as favelas, tidas como regiões segregadas e dominadas pelo tráfico, à “cidade formal” (POETS, 2015). A presença militar torna-se ainda mais frequente na vida dos cidadãos fluminenses, fazendo do uso das Forças Armadas do Exército uma rotina na segurança pública do Estado (OLIVEIRA *et al.*, 2012). Uma proposta que poderia ser aprimorada, no entanto foi descartada em prol da iniciativa de Intervenção.

Com o desafio de diminuir os índices de violência, Sérgio Cabral foi eleito governador do Rio de Janeiro em 2006. No ano seguinte, foi à Colômbia em comitiva com a cúpula da segurança do Estado, com o intuito de conhecer experiências exitosas na área na cidade de Medellín¹¹. Inicialmente o resultado da visita foi a elaboração do Programa de Pacificação, que mais tarde, com o Decreto nº 45.146 de 2015, passou a se chamar Programa de Polícia Pacificadora. Anunciado em 2008, o projeto estabeleceu como objetivos a recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados, a restauração do monopólio legal e o legítimo uso da força pelo Estado e a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal (SESEG, 2015).

¹¹ Nos anos 90 Medellín foi considerada a capital mais violenta do mundo. Em 1991 a taxa de homicídios era de 380 por 100 mil habitantes, em 2002 esse número chegou a 183 e em 2005 ficou em 35. Diminuição atribuída às políticas de segurança pública (SANT'ANNA, 2017).

Para fazer valer a presença do Estado, era necessário romper com a lógica vigente de “invasão, confronto e retirada” das forças policiais nas favelas do Rio. Para isso foi iniciada a implantação de unidades de polícia comunitária, que seriam nomeadas de Unidade de Polícia Pacificadora. De acordo com o programa, as áreas potencialmente contempladas por UPP, são aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito (SESEG, 2015).

Roberto Azir, então superintendente de planejamento e integração das UPPs, em entrevista, detalhou a ação de instalação dividindo-a em quatro partes. A primeira delas é o mapeamento da área, através da coleta de dados socioeconômicos, topográficos e criminais, além da identificação, através da análise da mancha criminal, de qual facção controla a comunidade, que tipo de drogas são vendidas e quais armamentos estão à disposição dos bandidos. Nesta etapa é escolhida uma comunidade para a ação. Em segundo vem a estratégia, a PMERJ recebe estes dados, estabelece um plano de ação e o material necessários, e em seguida envia para a Secretaria de Segurança do Estado (SESEG) para aprovação da verba.

Em terceiro vem a ação, quando a PMERJ e o BOPE¹² invadem a comunidade e promovem a expulsão dos traficantes de forma a evitar o confronto direto, que poderia acarretar a morte de inocentes. Para isso, em alguns casos, a comunidade é informada sobre o dia e horário da ação. Em quarto lugar vem a estabilização feita com a presença de policiais recém-formados a fim de evitar possíveis relações de antigos policiais na comunidade. O passo seguinte é a instalação da sede física da UPP é instalada (HORTA et al., 2016).

O primeiro escritório sede de uma UPP foi inaugurado em 19 de dezembro de 2008 na favela Santa Marta, comunidade localizada no bairro Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro. Com 3.913 habitantes (IBGE, 2010), a favela se mostrou um cenário promissor para a experiência, localizada no circuito turístico e com baixa densidade demográfica. Uma policial foi escolhida para iniciar a tarefa de comando da unidade, a Capitã Priscilla de Oliveira Azevedo, que ganhou notoriedade por seus esforços no trabalho de aproximação entre a PMERJ e a população moradora da favela, sendo

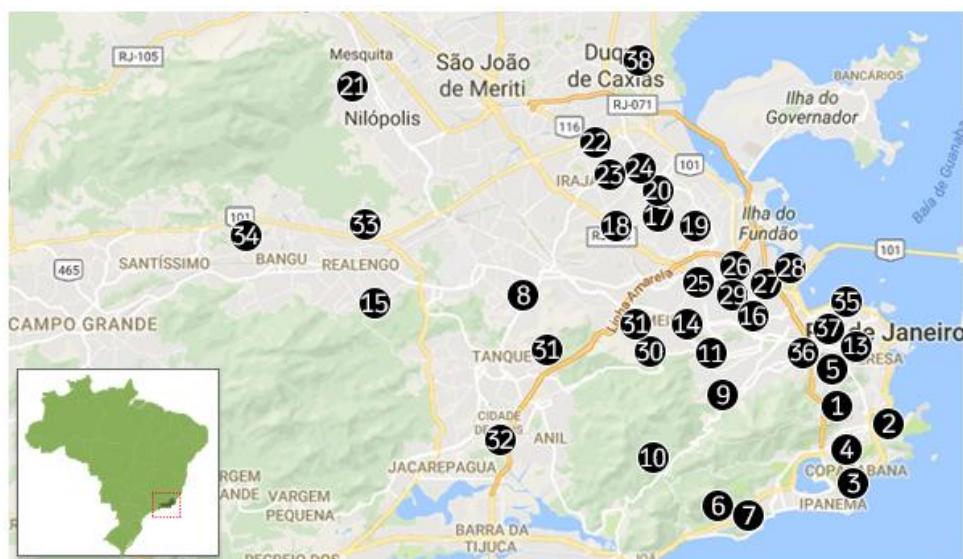
¹² O BOPE é um batalhão de elite da PMERJ, treinado para situações que fogem à rotina de patrulhamento ostensivo da Polícia Militar.

reconhecida em premiação internacional¹³. A instalação foi considerada um sucesso pelas autoridades, com o índice de homicídios reduzido a zero já no primeiro ano e mantendo-se assim pelos quatro anos seguintes. A fama levou a comunidade a receber a visita internacional da cantora Madonna, que visitou os projetos sociais na favela em 2009 e esteve acompanhada do então governador Sérgio Cabral. Em 1996, a comunidade também havia recebido Michael Jackson para a gravação do clipe “They don’t care about us”.

Com o êxito na favela Santa Marta, outras unidades foram instaladas seguindo o planejamento inicial da Secretaria de Segurança do Estado, que era de implantar entre 40 e 50 UPPs até 2014, com previsão de cobrir cerca de 165 favelas. Porém o que se viu foi uma evolução seguida de um decréscimo e estagnação no número de instalações das unidades. A última das 38 instaladas, foi inaugurada no dia 24 de maio de 2014 na favela Vila Kennedy. Desde então o projeto não recebeu nenhuma outra instalação. No mapa e no gráfico a seguir pode-se conferir a evolução do programa.

¹³ Em 2016, quando já era Major da Polícia, Priscilla foi agraciada com o Prêmio Internacional Mulheres de Coragem, nos EUA, por seu trabalho à frente da UPP do Santa Marta.

Mapa 2: Favelas com UPP no Rio de Janeiro



Zona sul

- 1 Santa Marta
- 2 Babilônia e Chapéu Mangueira
- 3 Pavão-Pavãozinho e Cantagalo
- 4 Tabajaras e Cabritos
- 5 Escondidinho e Prazeres
- 6 Rocinha
- 7 Vidigal
- 8 Cerro-Corá

Zona norte

- 9 Borel
- 10 Formiga
- 11 Andaraí
- 12 Salgueiro
- 13 Turano
- 14 São João, Matriz e Quieto
- 15 Macacos
- 16 Mangueira
- 17 Nova Brasília
- 18 Fazendinha
- 19 Adeus e Baiana
- 20 Alemão
- 21 Chatuba
- 22 Fé e Sereno
- 23 Parque Proletário
- 24 Vila Cruzeiro

- 25 Jacarezinho
- 26 Manguinhos
- 27 Barreira do Vasco e Tuiuti
- 28 Caju
- 29 Arará e Mandela
- 30 Lins
- 31 Camarista Méier

Zona oeste

- 32 Cidade de Deus
- 33 Batan
- 34 Vila Kennedy

Centro

- 35 Providência
- 36 Coroa, Fallet e Fogueteiro
- 37 São Carlos

Baixada Fluminense

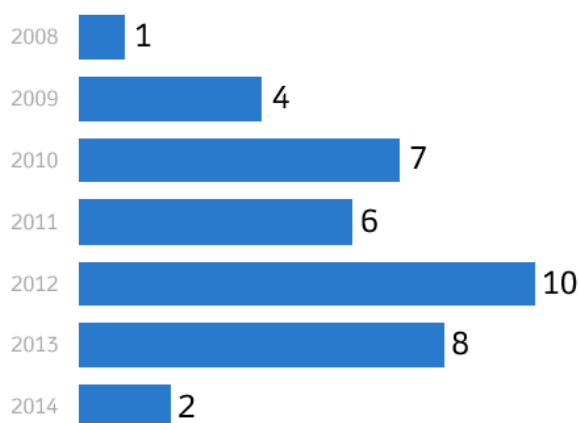
- 38 Complexo da Mangueirinha

Fonte:UPP

Fonte: Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro¹⁴

¹⁴ O site oficial do programa Unidade de Polícia Pacificadora, www.upprj.com, se encontra fora do ar, portanto as informações utilizadas foram replicadas por outros veículos.

Gráfico 3: Inauguração de UPPs no Rio de Janeiro



Fonte: UPP

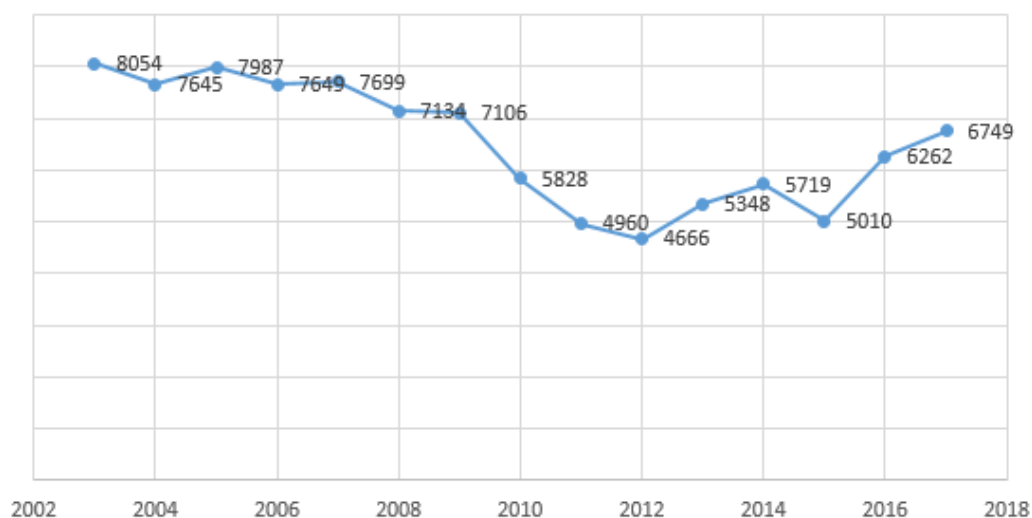
Fonte: Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro

O Mapa 2 mostra a localização maciça das unidades na região metropolitana, das 38 são 37 localizadas na cidade do Rio de Janeiro e uma em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense. Até 2014, mais de 9.500 policiais receberam treinamento em polícia de proximidade para atuar no programa. Levantamentos mostravam que 1,5 milhão de pessoas foram beneficiadas em 264 territórios que estariam retomados pelo Estado, uma soma de cerca de 9,5 milhões de metros quadrados (OLERJ, 2014). Já o Gráfico 2 exprime o que foi chamado de “era de ouro” das UPPs, quando os índices de violência se reduziram drasticamente nas comunidades ocupadas, o programa ganhava visibilidade e sua expansão era evidente. Durante o forte período de ampliação, até 2013, observou-se o declínio no índice de letalidade violenta, um dos indicadores estratégicos da SESEG, que registra a soma de homicídio doloso, homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Nas comunidades que viriam a ser ocupadas, no primeiro semestre de 2008, foram 179 registros de letalidade violenta, após a ocupação, no primeiro semestre de 2013, este número ficou em 34 (COELHO and PROVENZA, 2016).

Como resultado inicial a aceitação e aprovação da medida foram amplamente divulgadas. Em 2010, um levantamento do IBPS mostrou que as UPPs eram aprovadas em favelas com e sem as unidades de pacificação, com 92% e 77% de aprovação respectivamente. A confiança nos agentes da PMERJ também era maior em comunidades

com UPP, foi registrado 60% nas favelas pacificadas e 28% nas não pacificadas, mais do que o dobro de diferença. O instituto perguntou também se os moradores de áreas sem UPPs aprovariam a instalação dessas unidades na sua comunidade, este índice ficou em 79% (VASCONCELLOS, 2010). Além da aprovação, os índices de violência seguiram em decréscimo à medida que as ocupações foram avançando nos primeiros quatro anos, como identificado no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Letalidade Violenta – Série histórica com números absolutos



Fonte: Instituto de Segurança Pública.

Os números acima refletem a queda nos índices em toda a cidade como um reflexo das ocupações iniciadas no final de 2008 com seu pico de instalações em 2012, quando foram instaladas 28 das 38 unidades totais do projeto. Período que também abarca a escolha da cidade do Rio de Janeiro para grandes eventos esportivos internacionais, nomeadamente como sede da Copa do Mundo FIFA em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016¹⁵. Segundo pesquisadores, tais eventos refletiram diretamente na seleção das comunidades que receberam uma UPP, direcionando as ações de segurança para o polo turístico e industrial da cidade (AZZI, 2016). Esta teoria foi levantada por uma pesquisa do LAV da UERJ, em 2012, que indicava uma espécie de “cinturão de segurança” em torno dos locais dos eventos. Dessa forma, as UPPs seriam implantadas principalmente nos bairros de Zonas Sul, Norte e Centro (MISSE, 2014).

¹⁵ O anúncio da cidade como sede da Copa do Mundo FIFA de 2014 foi feito em 2007, mesmo ano em que o governo do Estado realizava as pesquisas prévias à UPP. Já o anúncio do Comitê Olímpico Internacional (COI) sobre escolha da cidade, a primeira Sul-Americana a sediar uma Olimpíada em 2016, foi realizado em 2009.

As ações seguiam gerando os resultados propostos até que um escândalo envolvendo uma operação policial em uma UPP abalou e questionou a estrutura do Programa de Pacificação. O caso Amarildo teve repercussão internacional em 2013, quando o ajudante de pedreiro foi conduzido à sede da UPP na favela da Rocinha, sob a alegação policial de ser traficante de drogas. Amarildo nunca mais foi visto e em 2016 a Justiça condenou 13 policiais por envolvimento na sua tortura e morte (CARNEIRO, 2018). O caso levantou outros relatos de truculência e até de crimes praticados por policiais militares em serviço nas UPPs. Foram inúmeros casos de abuso relatados, e as críticas, antes pontuais ao projeto, passaram a ser diretas, apontando falhas no planejamento e execução, principalmente no que diz respeito ao treinamento dos agentes para o policiamento comunitário e não mais para a “guerra” (MISSE, 2014). Moradores também voltaram a relatar o retorno dos pontos de venda de droga dentro da comunidade.

Isso caracteriza o que os pesquisadores entendem como um rearranjo da economia do tráfico, que teria se ausentado nos primeiros anos do programa e retornado após se reorganizar (WILLADINO, COSTA DO NASCIMENTO and SOUZA E SILVA, 2018). Este retorno pode ser verificado com o aumento da criminalidade violenta registrado no Gráfico 3 e no quadro abaixo, a partir do ano de 2013, pouco antes da instalação da última unidade.

Gráfico 5: Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes em todo o Estado (RJ) e em áreas com UPP



Fonte: G1 com dados do Instituto de Segurança Pública.

O gráfico acima deixa claro o retorno dos índices em congruência com a desaceleração das instalações e o aparecimento de falhas no projeto, evidenciando também que a queda específica nas áreas ocupadas nem sempre coincide com a diminuição da violência no Estado, como no ano de 2013. Em entrevista, o coordenador do LAV, Ignacio Cano, analisou que o projeto falhou na sua premissa de iniciar e manter um diálogo com a comunidade, não havendo uma institucionalização dessa relação, com o programa entrando no que chamou de “modo automático” até começar a não dar resultados. Ele defendeu que isto também se deveu à escolha das favelas ocupadas, que não obedeceu ao critério de maior índice de violência, e sim à sua localização no eixo de interesse turístico e econômico do Rio de Janeiro (CAULYT, 2014). Dessa forma, os índices iniciais dificilmente seriam mantidos, à medida que os locais com altos índices, porém afastados deste centro, seguiam sem serem contemplados com uma UPP.

2.3.1 Declínio do projeto

“E chegamos nos anos 2000 com as UPPs, quando todas as esperanças se acenderam e todos nós achávamos que tínhamos achado o caminho. Parece que não”, disse o ex-chefe da Polícia Civil do Rio de Janeiro, Fernando Veloso, durante o evento Brasil do Amanhã - Segurança Pública realizado no dia 19 de fevereiro de 2018 (Brasil do Amanhã, 2018). A afirmação parte do entendimento da falência da iniciativa que, inicialmente, parecia promissora. Além da falta de planejamento na escolha das comunidades ocupadas, Muniz e Almeida apontam a falta de uma estrutura integrada de inteligência para dar apoio aos policiais lotados nas UPPs, como mais um motivo para o declínio do projeto.

Um dos fatores que contribuiu para a derrocada das UPPs foi a ausência de uma estrutura integrada de inteligência que pudesse orientar o trabalho da PM em territórios com a presença de grupos armados. A PM tornou-se refém de sua ambição de ocupação, converteu-se numa andorinha isolada para fazer o verão da pacificação (MUNIZ and ALMEIDA, 2018).

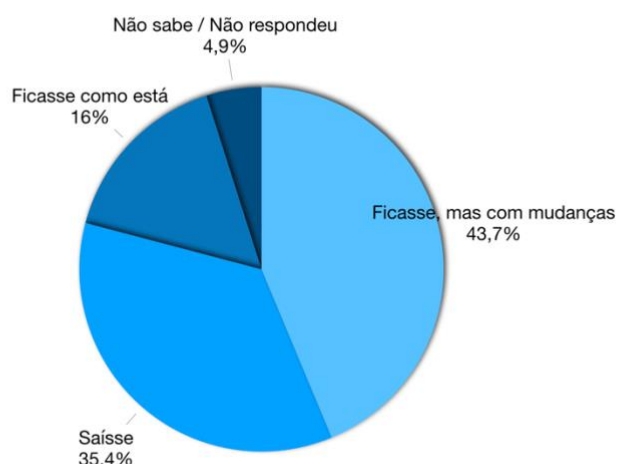
A necessidade de institucionalizar a presença do Estado nas favelas como única alternativa para a diminuição da violência, foi aceita. Porém, claramente sem um planejamento de continuidade. Não havia um plano de monitoramento e avaliação das ações, o programa foi se realizando na prática. A estrutura normativa esteve limitada durante muito tempo a decretos governamentais pontuais, com um programa publicado de forma um pouco mais detalhada somente no ano de 2015, quando todas as 38 UPPs já haviam sido instaladas (WILLADINO, COSTA DO NASCIMENTO and SOUZA E SILVA, 2018). Um projeto fadado a dar lugar a outro, através do que seria intitulado em algumas notícias como “falência das UPPs” (SETA, 2017) ou “desilusão e abandono em favelas com UPP” (GALDO, 2017).

O programa possuía uma segunda parte que não se realizou, como obras de infraestrutura e melhorias nos serviços públicos. Além disso, a relação entre as forças policiais e os moradores seguiu tensa, com o caso Amarildo se tornando um marco dos abusos denunciados. Adicione-se a estes problemas a difícil implementação do projeto em favelas maiores, como a própria Rocinha – onde ocorreu a morte de Amarildo – e o complexo do Alemão, ambas com cerca de 100 mil habitantes. Por fim, o projeto das UPPs foi se enfraquecendo à medida que seus problemas ficavam evidentes e a crise financeira do Estado do Rio de Janeiro aumentava (BETIM, 2018a).

Em novembro de 2018, o policial militar e ex-comandante do programa UPP, Frederico Caldas, lançou o livro “O fim da UPP: 500 dias no front da pacificação”. Frederico assumiu o comando das UPPs 20 dias após o sumiço de Amarildo Dias de Souza, na Rocinha, em 2013, e ficou até dezembro de 2014, totalizando 504 dias. No livro, o ex-comandante trata o caso Amarildo como “o início do fim” das UPPs (CALDAS, 2018). Em entrevista sobre o declínio do projeto, Frederico afirmou que assumiu o cargo em 2013 com um cenário preocupante. “Em 1 ano, perdi 800 policiais de efetivo e acabei tendo um desgaste muito grande com os comandos da corporação, porque era visível que isso era um desmonte silencioso”. (TEIXEIRA and GRANDIN, 2018). O gráfico a seguir mostra uma pesquisa realizada pelo CESeC da UCAM, sobre a opinião dos moradores de favelas ocupadas sobre a permanência do projeto.

Gráfico 6: Opinião de moradores de favelas ocupadas

GOSTARIA QUE A UPP FICASSE OU SAÍSSE DA COMUNIDADE?



Fonte: CESeC Universidade Cândido Mendes. Elaboração do autor.

A pergunta foi feita a 2.479 pessoas moradoras de 37 das 38 regiões com UPP entre os meses de agosto e outubro de 2016. Vale ressaltar que, segundo o Portal da Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro, não houve investimentos na manutenção das UPPs entre 2014 e 2019. 2014 foi o último a contar com a inauguração de uma unidade do programa. Paralelamente ao declínio do programa, o Rio de Janeiro abrigou grandes eventos, como a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Para todos, a presidência da República, chefiada nesse período por Dilma Rousseff (PT), emitiu GLOs para que as Forças Armadas apoiassem a segurança na cidade. Uma amostra do descrédito sobre a eficácia do projeto. Ainda sobre o estudo realizado pelo CESeC, os autores concluem: “O discurso e a prática da ‘guerra’ às drogas e ao crime vem reconquistando terreno. É uma estratégia comprovadamente falida, enquanto as UPPs mostraram-se, no início, um meio melhor para reduzir a violência” (MOURÃO, MUSUMECI and RAMOS, 2017).

No início de 2018 a Intervenção Federal torna-se a necessidade máxima do Estado. Os números revelavam que a ocupação das favelas já não dava resultados satisfatórios, o drama vivido por turistas no Carnaval deste ano foram destaque nas capas de jornais (PAMPLONA, 2018). O Estado do Rio de Janeiro, em grave crise econômica, pediu apoio, assumiu que falhou e cedeu seu dever de ação à presidência da República. A esta altura, a securitização da violência urbana levava a uma solução extrema, a

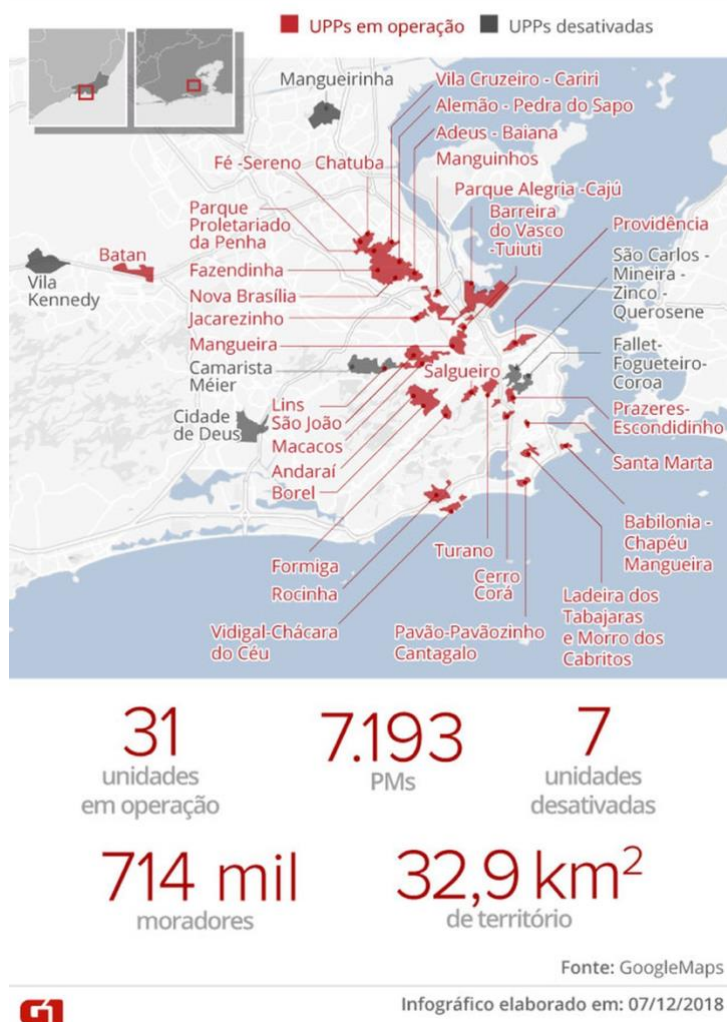
Intervenção Federal. Esta se tornara a única iniciativa possível para conter a violência, sendo a medida aprovada por 76% da população carioca segundo pesquisa do FBSP (THYONE et al., 2018).

No ano de 2014, com todas as bases instaladas, o projeto chegou a ter um efetivo de 9.453 policiais, segundo a SESEG. Em dezembro de 2018, o programa já havia perdido mais de 2 mil PMs, somando um efetivo de 7.193 policiais ainda de acordo com a SESEG. O gráfico abaixo mostra a diminuição do programa durante o ano da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Não houve uma integração entre o projeto existente e as novas ações propostas pelo interventor. Ao contrário, a secretaria estadual de Segurança havia estipulado como meta a instalação de até 50 UPPs, no começo da Intervenção esse número estava em 38 e, ao final, diminuiu para 31 unidades.

Mapa 3: Total de UPPs e suas localizações em dezembro de 2018

10 anos de UPPs no RJ

Unidades de Polícia Pacificadora entram em crise, perdem efetivo e começam a ser desativadas



Fonte: G1¹⁶

De acordo com o Portal da Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro, nada foi investido na manutenção da Polícia Pacificadora entre os anos de 2014 e 2019. O esvaziamento ficou evidente, o programa já não era visto como uma prioridade de ação na área da segurança. Este número seguiu em queda, em 2020 haviam 29 UPPs em funcionamento com um efetivo policial 32% menor do que quando foram inauguradas. O que certamente inviabiliza as ações dentro das favelas, pois mesmo as

¹⁶ Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/11/upp-completa-10-anos-com-60-policiais-militares-mortos-em-comunidades-pacificadas.ghtml>

unidades em funcionamento já não contam com a quantidade de policiais necessária para suas ações. Algumas perderam mais da metade de seus efetivos originais. A UPP Mangueiras, por exemplo, tinha 588 agentes após sua inauguração em 2013 e, em 2020, eram 198 — diminuição de 66% (SORES, 2020). Para Rocha o projeto já vinha em declínio, porém o início da Intervenção Federal fez o desinteresse pela UPP ser ainda maior. “O fim melancólico das UPPs, sem posicionamento oficial e soterrado pela novidade da Intervenção Federal, dificultou um balanço público sobre as razões do seu fracasso” (ROCHA, 2018, p. 234).

A necessidade de uma nova ação urgente, levou a questão da segurança a gerar mais uma solução extraordinariamente necessária. A lógica da invasão voltou ao centro das ações da política de segurança pública fluminense. Novamente não há discussão sobre sua necessidade, não há resistência pública a mais invasões armadas em comunidades, pois elas já são uma rotina. Se a polícia foi a principal responsável pelo fracasso das UPPs, o governo apresenta o exército como a melhor opção na Intervenção Federal. Cabe ressaltar nesta conclusão de que o programa das UPPs ainda estava em funcionamento em 2022, no entanto sem programação orçamentária ou destaque no programa de trabalho da segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

2.4 Índices de violência

O aumento da violência ou o descontrole do estado do Rio de Janeiro no campo da segurança pública foram disseminados como motivos para a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado. Portanto, há de se fazer um levantamento sobre os índices levados às mesas dos tomadores de decisão, para se ter uma visão da realidade daquele momento. A medida foi instaurada em fevereiro de 2018, e naquela altura os institutos de pesquisa e informação haviam publicitado levantamentos referentes ao ano de 2017. Segundo os dados oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde (SIM/MS), em 2017, houve 65.602 homicídios no Brasil, o que equivale a uma taxa de aproximadamente 31,6 mortes para cada 100 mil habitantes. Trata-se do maior nível histórico de letalidade violenta intencional no país até aquele ano. Ao analisar a evolução dos homicídios por Unidade Federativa de residência da vítima, verificamos a grande heterogeneidade que costuma representar o Brasil. O intervalo entre o estado com maior índice e o de menor índice é de mais de seis vezes, são eles o Rio Grande do Norte com 62,8 e São Paulo com 10,3 (CERQUEIRA *et al.*, 2019).

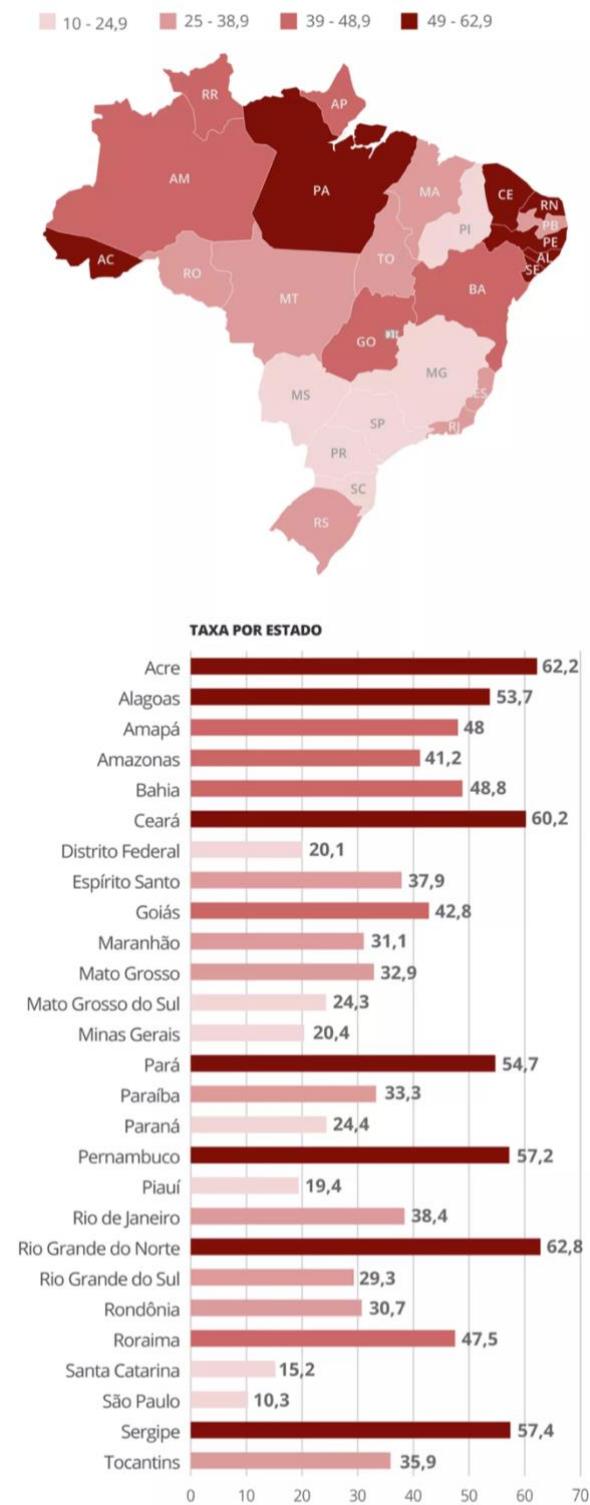
Tabela 4: 10 estados mais violentos em 2017

Estado	Taxa de Homicídio / 100 mil Habitantes	Ranking
Rio Grande do Norte	62,8	1º
Acre	62,2	2º
Ceará	60,2	3º
Sergipe	57,4	4º
Pernambuco	57,2	5º
Pará	54,7	6º
Alagoas	53,7	7º
Bahia	48,8	8º
Amapá	48,0	9º
Roraima	47,5	10º

Fonte: Atlas da Violência 2019. Elaboração do autor.

O estado do Rio de Janeiro ficou na 13ª colocação com 38,4 homicídios por 100 mil habitantes em 2017. De fato, o estado viveu um de seus anos mais violentos. Na série histórica, o ano de 2007 foi até então o mais violento com 41,6 homicídios por 100 mil habitantes no estado. Após anos de redução, 2017 teve um outro pico histórico, e no total, 6.416 pessoas foram vítimas de homicídio no estado. Porém, outros estados viviam emergências mais agudas, como a Bahia, que em números absolutos somou 7.487 mortes por homicídio, além dos outros nove estados que compõem a listagem acima. No mapa abaixo é possível visualizar a diferença entre os estados brasileiros.

Mapa 4: Taxa de homicídios por estado em 2017



Fonte: Atlas da Violência 2019



Infográfico atualizado em: 05/06/2019

Fonte: G1¹⁷

¹⁷ Disponível em <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/06/05/rs-registra-em-2017-maior-numero-de-homicidios-em-10-anos-segundo-atlas-da-violencia.ghtml>

A avaliação sobre os números estaduais é de grande importância, visto que a medida decretada pelo presidente Temer se destina a todo o estado. O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios, incluindo a capital de mesmo nome, que juntos somam 17, 4 milhões de habitantes, segundo estimativa do IBGE para o ano de 2018. No entanto, nesta dissertação também evidenciar-se-á os números envolvendo as capitais brasileiras, a fim de clarificar o posicionamento do Rio de Janeiro enquanto cidade e enquanto estado. Ao analisarmos as capitais, o RJ também não figura entre as 10 primeiras quanto ao índice de homicídio. Desta feita, as tabelas mostradas até o momento evidenciam o caráter duvidoso da implantação da Intervenção Federal sob o motivo apresentado pelos governos federal e estadual.

Tabela 5: 10 capitais mais violentas em 2017

Capital	Taxa de Homicídio/ 100 mil Habitantes	Ranking
Fortaleza	87,9	1º
Rio Branco	85,3	2º
Belém	74,3	3º
Natal	73,4	4º
Salvador	63,5	5º
Maceió	60,2	6º
Recife	58,4	7º
Aracaju	57,4	8º
Manaus	55,9	9º
Macapá	54,1	10º

Fonte: Atlas da Violência 2019. Elaboração do autor.

O Rio de Janeiro aparece em 18º lugar no ranking acima. Ou seja, no ano anterior ao decreto presidencial, a capital fluminense não estava entre as mais violentas do país. Outras capitais estaduais como Fortaleza, Rio Branco, Belém, Natal e Salvador – como observa-se na tabela – eram as cinco mais violentas, com taxas mais de duas vezes superiores em relação à taxa registrada no Rio de Janeiro. A título de comparação, o quadro abaixo nos permite analisar os índices de homicídio nas dez capitais mais populosas do Brasil em 2017 e sua colocação no quadro das cidades com maior índice de homicídios.

Tabela 6: 10 Capitais mais populosas e o ranking de homicídios em 2017

Cidade	Número de habitantes	Posição no ranking de maior população	Posição no ranking de homicídios
São Paulo	12.106.920	1º	27º
Rio de Janeiro	6.520.266	2º	18º
Brasília (Distrito Federal)	3.039.444	3º	25º
Salvador	2.953.986	4º	5º
Fortaleza	2.627.482	5º	1º
Belo Horizonte	2.523.794	6º	23º
Manaus	2.130.264	7º	9º
Curitiba	1.908.359	8º	24º
Recife	1.633.697	9º	7º
Porto Alegre	1.484.941	10º	12º

Fonte: Atlas da Violência 2019 e IBGE. Elaboração do autor.

Aqui a afirmação que relaciona o índice de violência com o tamanho da população não se aplica. Se verificarmos as três maiores populações do país estão em São Paulo, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, nenhuma das três cidades está entre as dez mais violentas do país em 2017. O caso de São Paulo chama ainda mais atenção, pois a cidade mais populosa do Brasil aparece em último lugar no índice de homicídios daquele ano. Ressalta-se que o FBSP, responsável pela produção do Atlas de Violência já mencionado, inclui os homicídios praticados por policiais de folga e serviço em sua contagem. No entanto, em São Paulo, o governo exclui a letalidade policial de suas contas. Ainda assim, o estado seguiria com uma diminuição dos índices de homicídio progressiva desde 2001, ano em que São Paulo figurou com uma taxa 35,6. Sobre o Rio de Janeiro, mais uma vez há uma amostra inegável do caráter político da Intervenção Federal, visto que os números não a justificam.

Outra forma utilizada pelo FBSP para medir a violência é através da contagem de MVI. Uma classificação utilizada pela instituição que corresponde à “soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora” (LIMA et al., 2018, p. 41). Ou seja, a categoria apresentada como MVI utiliza números totais de vítimas de mortes violentas intencionais em cada área estabelecida. Para fins de comparação, e também na busca para explicar o fenômeno da Intervenção Federal na Segurança do RJ, a tabela abaixo mostra os 10 estados com maiores índices de MVI em 2017 de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública produzido pelo FBSP.

Tabela 7: 10 estados com mais Mortes Violentas Intencionais em 2017

Estado	MVI / 100 mil Habitantes	Ranking
Acre	83,7	1º
Ceará	77,3	2º
Pará	67,5	3º
Rio Grande do Norte	67,2	4º
Amapá	65,9	5º
Alagoas	64,4	6º
Sergipe	55,7	7º
Amazonas	50,8	8º
Bahia	50,6	9º
Pernambuco	47,9	10º

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. Elaboração do autor.

De acordo com este levantamento, o Rio de Janeiro esteve em 17º posição com 32,7 MVIs. A última posição ficou com o estado de São Paulo 11,1 e a média nacional foi de 34 MVIs por 100 mil habitantes. Ou seja, o RJ não chegou à média nacional ficando, mais uma vez, distante dos primeiros colocados do país quanto à números relativos à violência no ano de 2017. Para além da tabela acima, ao analisar todas as anteriores o estado fluminense varia somente uma posição, entre 18º no ranking de homicídios e 17º no ranking de MVIs em um universo de 27 unidades federativas brasileiras. Dado relevante para a análise desta dissertação, visto que o índice de violência medido de diversas formas não justifica a instauração da Intervenção Federal na Segurança do RJ. Em entrevista ao site *BBC News* em fevereiro de 2018, o diretor-presidente do Fórum, Renato Sérgio de Lima, avaliou possíveis explicações para a medida no estado.

Essa intervenção no Rio de Janeiro é fruto da conveniência política do governo Temer. Vários Estados poderiam se enquadrar (em uma intervenção federal na segurança pública). Não tem como dizer que o Rio de Janeiro é um caso mais grave do que outros Estados, como Goiás¹⁸, Rio Grande do Norte, Ceará (ROSSI, 2018).

¹⁸ No dia 5 de fevereiro de 2018 uma violenta rebelião no complexo penitenciário de nome Colônia Agroindustrial, na cidade de Aparecida de Goiânia no estado de Goiás, deixou 9 mortos, 14 feridos e 99

A declaração de Lima é contundente e corrobora com o argumento deste trabalho. Pois, de acordo com as tabelas levantadas até o momento, este estudo revela o fato de que os índices de violência no estado do Rio de Janeiro não seriam o suficiente para justificar o processo de Intervenção Federal. O que abre caminho para a interpretação teórica desta dissertação com base na securitização. Neste sentido, identifica-se os parâmetros necessários para uma realização total do processo securitizador. Seguindo o conceito das unidades de análise de securitização, o objeto referente é a segurança da população do estado do Rio de Janeiro, os agentes securitizadores são os governos do Estado e Federal – precisamente o governador do Rio, Luís Fernando Pezão, e o presidente da República, Michel Temer –, e os atores funcionais são as Forças Armadas, além das agências governamentais do estado do Rio. Dando continuidade ao estudo, no capítulo a seguir serão demonstradas as hipóteses motivacionais dos agentes securitizadores.

foragidos. Na mesma semana e no mesmo local, a Penitenciária Odenir Guimarães, também foi destaque devido a intensa rebelião.

Capítulo 3 Análise Securitária

A hipótese principal deste trabalho é de que a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro obedeceu a princípios alheios aos índices de segurança vivenciados no Estado. Portanto, se faz necessário fundamentar esta alegação. Neste capítulo, a análise securitária começa pela apresentação da situação dos governos Federal e Estadual à época da medida, seguido pelo movimento que deu origem ao decreto, as alterações provocadas pela medida intervencionista, o trabalho dos interventores, o episódio de violência que vitimou a vereadora Marielle Franco e termina com o fim da Intervenção Federal no RJ, juntamente com as eleições do ano de 2018.

3.1 Governos impopulares

Chegar ao poder através de um impeachment com aprovação popular, não garantiu a Michel Temer uma boa avaliação de sua gestão como presidente da república. Em 2015, o Brasil era governado pela presidente Dilma Rousseff (PT), reeleita em 2014 para governar até 2018, com Temer (MDB) como vice-presidente. A crise econômica exigia ajustes fiscais, a reprovação da presidente chegou a 62% em uma pesquisa do Instituto Datafolha, e somava-se a esta situação uma profusão de denúncias de corrupção e milhares de pessoas tomaram às ruas em protestos por todo país (SALEK, 2016). E o processo de impeachment de Dilma teve início em 2 de dezembro de 2015. Depois de 273 dias, o caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos da ex-presidente. A esta altura, Michel Temer já governava o país em seu lugar.

O Brasil seguia em severa crise econômica e cabia a Michel Temer aprovar as medidas necessárias para lidar com a situação. A desaprovação dos pacotes de emergência era alta entre os brasileiros, uma delas foi a PEC que limitava o aumento de gastos federais por até 20 anos, a chamada PEC do Teto. Mesmo com a reprovação da medida por 60% da população, de acordo com pesquisa do Datafolha, a PEC do Teto foi aprovada no final do ano de 2016. Em julho de 2017, Temer é denunciado por crime de corrupção passiva, sendo esta a primeira vez na história do país que um presidente é denunciado por este crime no exercício do mandato. Logo depois, Michel Temer sancionou o projeto de lei da reforma trabalhista, proposta que mudaria a CLT em mais de cem pontos. Mais uma vez

o Instituto Datafolha publicou uma pesquisa sobre a insatisfação dos brasileiros com a possível mudança, 63% era contra (LINHARES, PESSOA and QUEIROLO, 2018).

Michel Temer então vira alvo de manifestações, o movimento *Fora Temer* ganha às ruas com a reprovação do presidente batendo recordes. Em setembro de 2017, a presidência alcança o maior índice de insatisfação da história desde a redemocratização do país. A Pesquisa Datafolha revelou que sua aprovação era de apenas 5%. Os números negativos na economia e as denúncias de corrupção foram as principais motivações apresentadas pelo estudo. Ainda em 2017, Temer encerra o ano tentando aprovar mais uma PEC impopular, o projeto de Reforma da Previdência, que entraria o ano de 2018 como foco do governo (LINHARES, PESSOA and QUEIROLO, 2018).

A impopularidade de Temer era compartilhada pelo governador do estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão (também do MDB). Reeleito como vice-governador de Sérgio Cabral (MDB) em 2010, Pezão assume o estado carioca em abril de 2014 após renúncia de Cabral. Nas eleições do mesmo ano, Luiz Fernando Pezão foi eleito governador do estado até o término do ano de 2018. O governante tomou posse em meio a uma das piores crises da história do Rio de Janeiro. “Com salários atrasados, servidores chegaram a passar fome. O caos se aprofundou na saúde pública. Sem dinheiro nos cofres do Erário para manter os hospitais, muitos pacientes morreram por falta de atendimento” (CUNHA, 2017).

Enquanto as contas públicas estavam em colapso, Pezão precisou ficar sete meses fora do governo para tratar um câncer. Durante este período, o vice-governador, Francisco Dornelles (PP), decretou Estado de Calamidade Pública no âmbito da administração financeira do estado em 17 de junho de 2016. Foi a primeira vez que o Rio de Janeiro chegou a tal situação. Naquele momento a dívida da administração somava R\$ 271,2 milhões (CUNHA, 2017). Com a medida, Dornelles admitiu a incapacidade para o “cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”, autorizando as autoridades competentes a “adotar medidas excepcionais necessárias” para a realização dos eventos. Veja o decreto abaixo e o texto completo no anexo 2.

Figura 1: Decreto de estado de calamidade financeira



DIÁRIO OFICIAL

ESTA PARTE É EDITADA
ELETRONICAMENTE DESDE
3 DE MARÇO DE 2008

RS 2,50

ANO XLII - Nº 110-A
SEXTA-FEIRA, 17 DE JUNHO DE 2016

**PARTE I
PODER EXECUTIVO**

DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

www.imprensaoficial.rj.gov.br

GOVERNADOR
Luiz Fernando de Souza

VICE-GOVERNADOR
Francisco Dornelles

ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL
Leonardo Espindola

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO
Afonso Henriques Monerat Alves da Cruz

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
Francisco Antonio Caldas de Andrade Pinto

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA
Julio Cesar Carmo Bueno

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO, ENERGIA, INDÚSTRIA E SERVIÇOS
Marzo Antonio Vaz Capute

SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS
José Iran Paçoto Junior

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA
José Mariano Beltrame

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
Enr Ribeiro Costa Filho

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
Luiz Antonio de Souza Teixeira Junior

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL
Ronaldo Jorge Brito de Alcantara

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO
Wagner Granja Victor

SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
Gustavo Reis Ferreira

SECRETARIA DE ESTADO DE HABITAÇÃO

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES
Rodrigo Goulart de Oliveira Vieira

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE
André Gustavo Pereira Cordeiro da Silva

SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA
Christino Auro de Silva

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL,
ABASTECIMENTO E PISCARIA

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E RENDA
Aroldo de Oliveira

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA
Eva Doris Rosental

ATOS DO PODER EXECUTIVO

ATO DO PODER EXECUTIVO

DECRETO Nº 45.692 DE 17 DE JUNHO DE 2016

DECRETA ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM EXERCÍCIO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO a grave crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO a queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos royalties e participações especiais do petróleo;

CONSIDERANDO todos os esforços de reprogramação financeira já empreendidos para ajustar as contas estaduais;

CONSIDERANDO que a referida crise vem impedindo o Estado do Rio de Janeiro de honrar com os seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;

CONSIDERANDO que tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental;

CONSIDERANDO que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais afeta sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que já nesse mês de junho as delegações estrangeiras começam a chegar na Cidade do Rio de Janeiro, a fim de permitir a acatização dos atletas para a competição que se inicia no dia 5 de agosto do corrente ano;

CONSIDERANDO, por fim, que os eventos possuem importância e repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação;

DECRETA:

Art. 1º. Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 2º. Ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 3º. As autoridades competentes editarão os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade pública para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 4º. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 2016

FRANCISCO DORNELLES

Id: 1964519

PROCESSO Nº E-04/055/477/2016 - ADRIANA COUTINHO DA HO-
RA QUARESMA DE MOURA - AUTORIZO o pagamento do Auxílio
Funeal, em atendimento ao disposto no art. 1º, inciso I e § 2º e art.
3º, todos do Decreto nº 42.477/2010.

PROCESSO Nº E-04/022/704/2016 - APROVO a fixação de proventos
mensais a partir de 30/05/2016 em nome da servidora **ISINETE DE**
ALMEIDA, Agente de Fazenda 1ª Categoria, Id. Funcional nº
1947021-3 e matrícula nº 0.199.524-0.

PROCESSO Nº E-04/033/412/2016 - APROVO a fixação de proventos
mensais a partir de 30/05/2016 em nome da servidora **GISELE PE-**
REIRA DA SILVA, Analista de Fazenda Estadual, Id. Funcional nº
1953206-7 e matrícula nº 0.183.568-5.

PROCESSO Nº E-04/016/327/2015 - APROVO a fixação de proventos
mensais a partir de 30/05/2016 em nome da servidora **ELIETE SOA-**
RES DE BRITO, Agente de Fazenda 1ª Categoria, Id. Funcional nº
1955785-0 e matrícula nº 0.195.689-5.

PROCESSO Nº E-04/010/125/2016 - MAYKON RODRIGUES MAR-
NHO - AUTORIZO a inclusão dos dependentes: **ROSLINE RAMOS**
DE OLIVEIRA MARINHO, na condição de cônjuge e **MILLA MORAES**
MARINHO, na condição de filha, nos termos do despacho de fls. 11,
a dedução da base de cálculo sujeita à incidência do imposto de ren-
da, da importância fixada no inciso III, do art. 4º da Lei nº 9.250/1995,
com redação dada pela Lei nº 12.469/2011.

PROCESSO Nº E-04/055/464/2016 - PAULO ROBERTO FRANCISCO
ROLLO - AUTORIZO a inclusão da dependente: **SCARLETT FER-**
NANDES ROLLO, na condição de filha, nos termos do despacho de
fls. 08, a dedução da base de cálculo sujeita à incidência do imposto
de renda, da importância fixada no inciso III, do art. 4º da Lei nº
9.250/1995, com redação dada pela Lei nº 12.469/2011.

PROCESSO Nº E-04/046/577/2016 - RICARDO DE SOUSA GRAS-
SIA - AUTORIZO a inclusão da dependente: **ISABELLA MARTINS**
GRASSIA, na condição de filha, nos termos do despacho de fls. 07,
a dedução da base de cálculo sujeita à incidência do imposto de ren-
da, da importância fixada no inciso III, do art. 4º da Lei nº 9.250/1995,
com redação dada pela Lei nº 12.469/2011.

PROCESSO Nº E-04/016/1165/2016 - MARLON DEIVISON MEDEI-
ROS - AUTORIZO a inclusão do dependente: **MARLON GOMES DEI-**
VISON MEDEIROS, na condição de filho, nos termos do despacho de
fls. 07, a dedução da base de cálculo sujeita à incidência do imposto
de renda, da importância fixada no inciso III, do art. 4º da Lei nº
9.250/1995, com redação dada pela Lei nº 12.469/2011.

Id: 1964270

Fonte: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro / Diário Oficial¹⁹

Luiz Fernando Pezão retornou a sede do governo do estado do Rio em outubro de 2016. O ano seguinte começa com denúncias de corrupção envolvendo o governador. Pezão foi acusado de receber propina²⁰ em esquemas de corrupção da construtora Odebrecht, do TCE-RJ e da Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado. Nesta última a acusação foi de recebimento de suborno, por parte de Pezão, no valor de R\$ 4,8 milhões (BERRÊDO, 2018). A esta altura, a popularidade do governador seguia em queda, em pesquisa promovida pelo Datafolha em novembro de 2017, 81%

¹⁹ Disponível em Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2016

http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGxSbk5VMXFSVFJSTUUXMFRrVkdRbEZUTURCUmVtaEhURJJuTUZKcVZYUk9hazB4VFd0TmVVNXFUVEpOYWxsM1RWUlpNVTE2VVhoTmVsa3dUMEU5UFE9PQ==

²⁰ Diferente do significado da língua portuguesa em Portugal, o termo propina na língua portuguesa falada no Brasil significa “dinheiro ou bem que se oferece a alguém em troca de favor ou negócio lucrativo, geralmente ilícito (ex.: denunciado esquema da propina), como suborno. Disponível em <https://dicionario.priberam.org/propina>

dos entrevistados consideraram a gestão de Luiz Fernando Pezão, ruim ou péssima (CUNHA, 2017).

3.2 O Decreto e a securitização

O período de verão no Brasil é de dezembro a março do próximo ano, época mundialmente conhecida como destino de férias e carnaval. Em janeiro de 2018, momento caracterizado pelo grande número de visitantes no verão da “cidade maravilhosa”, episódios de violência nas praias do Rio de Janeiro ganharam os noticiários. O dado mais alarmante sobre o carnaval de 2018 vem do aplicativo Fogo Cruzado, que monitora disparos através de informações das polícias, de usuários e da imprensa. Segundo este sistema, entre os dias sete e 14 de fevereiro foram registrados 140 tiroteios/disparos na região metropolitana do Rio, uma média de 17,5 tiroteios/disparos por dia, caracterizando um aumento de 106% em relação ao período carnavalesco de 2017 (FOGO CRUZADO, 2018).

As notícias sobre “arrastões” – uma espécie de crime onde vários assaltantes atuam juntos contra grupos de pessoas – em pontos turísticos da cidade, e a morte de três policiais militares nos mesmos dias, deram um tom ainda mais assustador ao período. Não há como não reconhecer que o que acontece na cidade vira notícia mundial, afeta a imagem do país e impacta na economia, sobretudo onde grande parte dela gira em torno do lucro do turismo. De acordo com Centro de Pesquisas e Estudos Aplicados ao Turismo da Cidade do Rio de Janeiro, a estimativa de receita gerada pelo setor no carnaval de 2018 foi de R\$ 25,7 milhões (REDAÇÃO VEJA RIO, 2018) .

Em entrevista a um jornal local ao Jornal Nacional exibido pela Rede Globo de Televisão, no dia 14 de fevereiro, o então governador do Rio, Luiz Fernando Pezão, afirmou que houve falha na estrutura de segurança. “Não estávamos preparados. Houve uma falha nos dois primeiros dias, e depois a gente reforçou aquele policiamento. Mas eu acho que houve um erro nosso” (RODRIGUES, 2018). As notícias naquele momento também falavam sobre as UPPs e a diminuição do efetivo nas unidades com o intuito de realocar os policiais para outros pontos. No início do mês de fevereiro, o comandante-geral da PM à época, coronel Wolney Dias, disse que a corporação estudava reduzir de 38 para 20 o número de UPPs (RODRIGUES, 2018). Cabe também ressaltar, que em

fevereiro de 2018 o Rio de Janeiro contava com uma operação de GLO em andamento desde julho 2017 por motivo de violência urbana.

Outra autoridade que se pronunciou sobre os atos de violência durante o verão do Rio de Janeiro foi o ministro da Defesa do Brasil, Raul Jungmann. “Fica muito claro para nós que a situação do Rio durante o carnaval, como aliás o próprio governador reconheceu, foi lamentável e aqueles fatos impactaram muito o governo. E novas medidas deverão vir”, disse o ministro no dia 14 de fevereiro de 2018, após reunião com o presidente Michel Temer (BRANDÃO, 2018). De acordo com a agenda do presidente da república, também estavam presentes, Torquato Jardim, ministro de estado da Justiça e da Segurança Pública; Moreira Franco, ministro-chefe da Secretária-Geral da Presidência da República; Sergio Etchegoyen, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Pública da Presidência da República; Almirante-de-Esquadra Ademir Sobrinho, Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Comandante da Marinha; General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, Comandante do Exército; e Tenente-Brigadeiro do Ar Nivaldo Luiz Rossato, Comandante da Aeronáutica.

Ainda de acordo com a agenda do presidente da república, no dia 15 de fevereiro de 2018, houve uma reunião com Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados; Senador Eunício Oliveira, Presidente do Senado; Torquato Jardim, ministro de estado da Justiça e da Segurança Pública; Raul Jungmann, ministro de estado da Defesa; Henrique Meirelles, ministro de estado da Fazenda; Dyogo Oliveira, ministro de estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Moreira Franco, Ministro da Secretária-Geral da Presidência da República; Sergio Etchegoyen, ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e Luiz Fernando Pezão, Governador do Estado do Rio de Janeiro. A agenda do presidente, bem como os participantes da última reunião do dia 15 de fevereiro, já adiantava o que poderia estar por vir.

3.2.1 Decreto de Intervenção Federal na Segurança do Estado do RJ

Como visto anteriormente, o Brasil é uma República Federativa Presidencialista, formada pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, em que o exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, submetidos a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição. Sendo assim, é uma república porque

o Chefe de Estado é eleito pelo povo, por período determinado; presidencialista porque o presidente da República é Chefe de Estado e Chefe de governo; e federativa porque os estados têm autonomia política. Dito isto, entende-se como o governador renunciou a suas prerrogativas de ação ao pedir apoio ao presidente da república.

No dia 16 de fevereiro de 2018, foi assinado o Decreto nº 9.288 publicado como edição extra pelo DOU. Apesar de ser um dispositivo previsto na Constituição de 1988, foi a primeira vez que tal medida foi tomada no país. Pedidos anteriores já haviam sido feitos por outros estados brasileiros, mas todos acabaram não se concretizando. Em 2010, o Distrito Federal fez a solicitação, mas o STF não autorizou a intervenção. O Espírito Santo, em 2002, recorreu ao instrumento, mas a Procuradoria Geral da República não concordou. Em 1989, o Pará chegou a solicitar uma intervenção, mas o pedido foi negado. Segue decreto publicado pelo site da república e assinado por Michel Temer, o texto completo pode ser visto no Anexo 3.

Figura 2: Decreto de Intervenção Federal

EDIÇÃO EXTRA

ISSN 1677-7042



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional

Em circulação desde 1º de outubro de 1862

Ano CLV Nº 32-A

Brasília - DF, sexta-feira, 16 de fevereiro de 2018



1

Sumário	
	PÁGINA
Atos do Poder Executivo.....	1
Presidência da República.....	1

Atos do Poder Executivo	
DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018	
Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso X, da Constituição, DECRETA: Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018. § 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro. Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto. Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar. Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitam com as medidas necessárias à execução da intervenção. § 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção. § 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção. § 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro. § 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor.	

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de fevereiro de 2018; 197ª da Independência e 130ª da República.

MICHEL TEMER
Torquato Jardim
Raul Jungmann
Sergio Westphalen Eschegoyen
Carlos Marun

Presidência da República	
DESPACHOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	
MENSAGEM Nº 80, de 16 de fevereiro de 2018. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.	



Dedicado à preservação de publicações oficiais, maquinaria e peças relevantes para o estudo da história da imprensa no Brasil.

VISITAÇÃO:
de segunda a sexta-feira,
das 8h às 17h;
SIG - Quadra 6 - Lote 800,
Brasília-DF.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.m.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012018021600001

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Fonte: Imprensa Nacional (*Diário Oficial da União*, 2018).

Mesmo com a publicação e com o artigo que deixa claro seu vigor imediato, o decreto precisou ser aprovado pelo Congresso Nacional para continuar valendo, o que não foi um problema. Dias depois houve a votação no Senado Federal, com o placar de 55 votos favoráveis, 13 contrários e uma abstenção; e na Câmara dos Deputados onde o texto foi aprovado por 340 votos a favor e 72 contra, além de uma abstenção. Salienta-se que a intervenção se restringiu somente à área de segurança, as outras pastas

administrativas de responsabilidade do governador do Estado do Rio de Janeiro se mantiveram com a sua autonomia intocada.

Delimitado à área da segurança pública do estado, o decreto de Intervenção tem pontos marcantes que merecem serem ressaltados. São eles: i) motivação, “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”; ii) período, até o dia 31 de dezembro de 2018, data que também marcaria o fim dos mandatos de Michel Temer como presidente da República e de Luiz Fernando Pezão como Governador do Rio de Janeiro; iii) a nomeação de um general do exército, Walter Souza Braga Netto, com um parágrafo especificando a natureza do cargo como militar; iv) a possibilidade de requisitar recursos financeiros, recursos humanos ou quaisquer outros necessários ao cumprimento do objetivo da intervenção.

A partir daquele 16 de fevereiro o interventor nomeado, General Walter Souza Braga Netto, passou a ter total responsabilidade pela segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Sob seu controle estavam a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a administração penitenciária. O interventor somente, e diretamente, se reportava ao presidente da república. O governador do Rio, Luís Fernando Pezão, deixou de ter qualquer tipo de gerência nestas organizações citadas acima, assim como seus subordinados. Logo, o secretário de Segurança Pública estadual, Roberto Sá, entregou o cargo. Ainda no dia 16, o presidente Michel Temer fez um pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão. O texto completo está no Anexo 4 desta dissertação, porém ressaltam-se pontos de atenção:

Você sabe que o crime organizado quase tomou conta do estado do Rio de Janeiro. É uma metástase que se espalha pelo país e ameaça a tranquilidade de nosso povo. Por isso, decretei hoje Intervenção Federal na Segurança Pública no Rio de Janeiro. Tomo medida extrema porque assim exigiram as circunstâncias...O governo dará respostas duras, firmes e adotará todas as providências necessárias para derrotar o crime organizado e as quadrilhas. Não aceitaremos mais passivamente a morte de inocentes. É intolerável que estejamos enterrando pais e mães de família, trabalhadores honestos, policiais, jovens e crianças. Estamos vendo bairros inteiros sitiados, escolas sob a mira de fuzis, avenidas

transformadas em trincheiras. Não vamos mais aceitar que matem nosso presente, nem continuem a assassinar nosso futuro (TEMER *et al.*, 2018).

Partindo da premissa teórica de que a securitização se dá por meio de um ato de fala, uma breve análise do discurso acima parece não deixar dúvidas sobre o posicionamento de Michel Temer como agente securitizador. Em seu discurso de explicação da Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro para a nação brasileira como um todo, o presidente inicia sua fala com uma constatação seguida de uma ameaça iminente. Ele afirma que há um problema grave no objeto referente de sua ação – a segurança pública do RJ – que se espalha para o Brasil e ameaça toda a população. Neste ponto a politização da questão era evidente, primeiramente por se tratar de uma responsabilidade do estado: segurança pública. Em seguida pelo fato de tanto o governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, quanto o presidente do Brasil, Michel Temer, estarem passando por momentos de dificuldade em suas administrações, em que a Intervenção Federal serviria de alívio para ambos, que faziam parte do mesmo partido político, o MDB.

Com uma característica específica do processo de securitização identificado logo nas primeiras linhas do discurso de Temer, as demais aparecem aos poucos como se em uma cartilha sobre securitização. São elas: (i) a politização do tema para além da esfera estadual; (ii) uma ameaça direta à ordem social e à sobrevivência da unidade nacional; (iii) a necessidade de ação por parte do Estado Nação e (iv) a apresentação de uma medida extraordinária como única possibilidade de restauração da ordem. Nesta linha, o discurso de Temer, transmitido simultaneamente para todo o Brasil, pode ser interpretado como o “movimento de securitização” (*securitisation move*) ao qual se referem os autores de Copenhagen, Buzan, Wæver e Wilde (1998).

A necessidade da ação se tornou indiscutível através da fala do presidente da república. O decreto presidencial que instaurou a medida corrobora esta necessidade através do trecho: “O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” (TEMER *et al.*, 2018). Michel Temer deixa claro através do termo “grave” que se trata de uma situação fora do comum. Para o presidente a violência no estado do Rio de Janeiro chegou ao limite do que o governo do estado seria capaz de lidar, necessitando assim de uma Intervenção do Governo Federal. Vale lembrar que, naquele momento – fevereiro de 2018 –, a população fluminense

acabara de assistir a inúmeros episódios de violência urbana durante o período do Carnaval. Para além disto, o governador Luiz Fernando Pezão havia admitido falhas na segurança durante os dias de festa, se colocando como ciente do problema e assumindo a possibilidade de pedir ajuda. O movimento de securitização foi feito e a única ação capaz de solucionar o problema foi apresentada.

Ainda assim, faltava a aceitação da audiência, pois de acordo com a teoria da Escola de Copenhague esse movimento pode ser aceito ou não por parte do público visado pelo agente securitizador. Para efetivar a securitização, este público precisa legitimar esta ameaça, entende-la como algo real, que necessita de uma ação fora do comum, ou seja, extraordinária. A aceitação da presença de militares do Exército nas ruas do Rio de Janeiro já era uma realidade após anos de GLOs e UPPs. O que poderia gerar o questionamento público sobre qual seria a diferença das novas ações com os militares. No entanto, em agosto de 2017, o chefe do GSI do governo federal, general Sérgio Etchegoyen, já falava sobre a necessidade de mais empenho das forças militares na segurança pública e suas possíveis consequências.

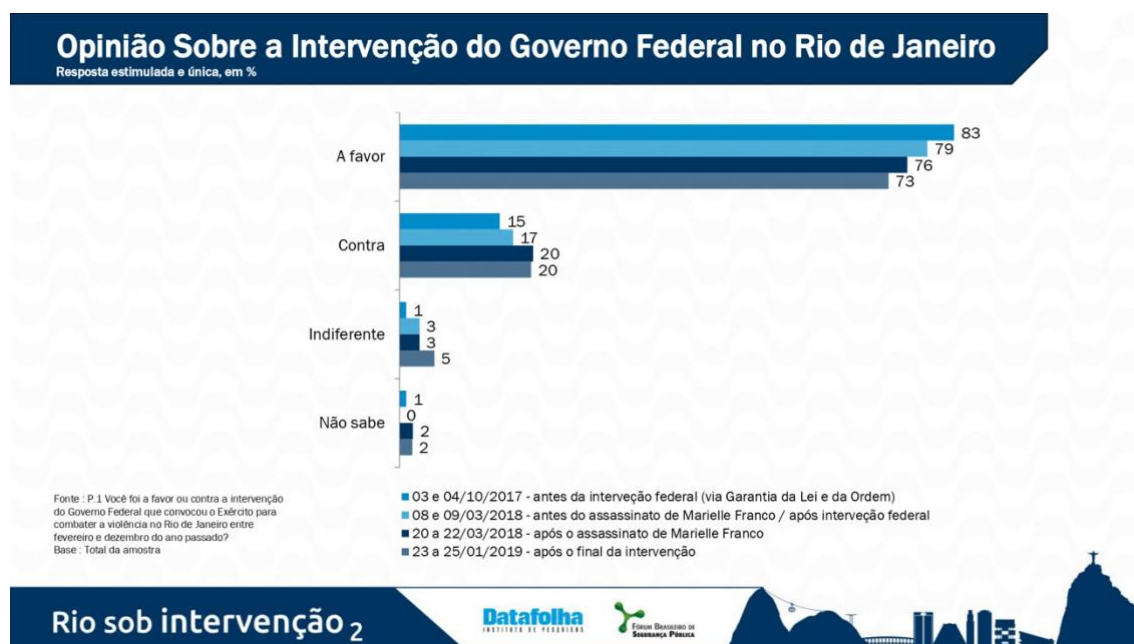
“Existem dois fatores críticos para o sucesso disso: a adesão da sociedade no Rio de Janeiro e a compreensão que a mídia terá do que será feito. Isso é fundamental porque vamos ter insucesso, vamos ter incidentes. Estamos numa guerra. Vai acontecer, é previsível que aconteçam coisas indesejáveis, inclusive injustiças. Mas ou a sociedade quer ou não quer” (VIANA, 2018).

Um discurso prévio que deixa clara a intenção da medida, bem como sua necessidade e possíveis desdobramentos indesejáveis, porém necessários segundo o general. A população parecia receber dois avisos: i) a situação era de guerra e estava insustentável; e ii) a ação das forças militares era necessária, mas trazia riscos que precisavam ser entendidos diante de tamanha gravidade. Meses depois, uma pesquisa promovida pelo Instituto Datafolha, mostrou que 83% dos moradores do RJ aprovavam a convocação do exército (Instituto Datafolha, 2017). Ou seja, a pesquisa feita em outubro de 2017 já revelava a possibilidade da convocação do Exército para combater a criminalidade na cidade e tinha ampla aprovação.

Portanto, ao anunciar a Intervenção com o cargo de interventor estabelecido em parágrafo único, como sendo obrigatoriamente preenchido por membro do Exército, Temer não tinha dúvidas de que a audiência legitimaria a ação. A referida pesquisa acima revelou que a maioria dos cariocas reprova o desempenho do governo Estadual na área da Segurança Pública, a taxa de avaliação como ruim ou péssimo alcançou 74% (Instituto Datafolha, 2017). Desta forma, o governador Luiz Fernando Pezão sabia que não seria discriminado por entregar parte de sua administração ao Governo Federal.

A ameaça foi reconhecida e a ação extraordinária apresentada pelos securitizadores foi mais do que aceita, parecia desejada pela audiência. A Intervenção Federal surgiu como uma saída política para os problemas de Temer e Pezão. O sucesso da medida, ou como ela se desenvolveria, aparentemente não estavam em foco neste primeiro momento. Com menos de um mês de funcionamento, uma pesquisa realizada pelo Datafolha mostrou que 79% da população do Rio de Janeiro era favorável a Intervenção, como mostra a pesquisa abaixo (Instituto Datafolha, 2018).

Gráfico 7: Aprovação popular da Intervenção Federal



Fonte: Datafolha

A pesquisa mostra uma maioria a favor em diversos cenários. São eles: ainda no ano de 2017, o que reforça o fato do tema já ser difundido antes mesmo dos episódios

utilizados como justificativas para a medida em fevereiro de 2018, e já contar com ampla aprovação; durante o início da Intervenção, quando a aprovação cai quatro pontos e a reprovação ganha estes pontos; após a morte da vereadora Marielle Franco, a aprovação cai apenas três pontos; e ao final, após meses de críticas, a aprovação ainda seguiu com ampla maioria. “A maioria da população do Rio e do Brasil vê a intervenção com bons olhos, pois não acredita que as polícias e os políticos locais possam resolver os problemas que se agravaram (RAMOS et al., 2018, p. 21). Aqui cabe ressaltar a fala do governador do RJ, Luiz Fernando Pezão, assumindo que errou após os episódios de violência dias antes da implantação da Intervenção. Um discurso que enfatiza a necessidade de apoio e gera a opinião citada acima.

Com a Intervenção Federal aprovada pela população, outro fato que chama a atenção é de que não se tratava de uma “Intervenção Militar”, porém o decreto estipulou que o cargo era de “natureza militar” e toda a equipe do GIF, criado para reunir um grupo responsável pelas ações de segurança, foi composto por militares. Desta forma foi direcionado para as Forças Armadas, uma responsabilidade até então das polícias estaduais; fazendo com que a segurança nas ruas, a partir daquele decreto, virasse uma questão de estratégia de guerra até o dia 31 de dezembro de 2018. No entanto, já na cerimônia de assinatura do decreto presidencial, o interventor, General Walter Souza Braga Netto, deixou claro que a decisão havia sido tomada sem a formulação de estratégias e objetivos: “Recebi a missão agora, vamos entrar numa fase de planejamento. Não tem nada que eu possa adiantar, vamos fazer um estudo, fortalecer a segurança no Estado do Rio de Janeiro, somente isso” (BETIM, 2018b).

3.3 O que aconteceu neste período

A Constituição brasileira estabelece, como visto anteriormente, a proibição de alteração em seu texto durante o período de Intervenção Federal. Tal regra impede a tramitação de PECs na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Desde a sua promulgação, em 1988, a CF havia sofrido 105 alterações até 2018. O número parece grande, mas fica pequeno quando comparado à quantidade de PECs que buscavam fazer novas alterações. Em 2018, só na Câmara, eram 1.191 propostas aguardando análise. Algumas tratavam do mesmo assunto e tramitavam em conjunto, portanto, no total eram 625 possíveis análises de mudanças constitucionais naquela altura. Entre elas estavam a reforma tributária (PEC 293/04), o fim do foro privilegiado para autoridades (PEC

333/17), e o direito à vida a partir da concepção, ou seja, a proibição do aborto (PEC 181/15) (BITTAR, 2018) .

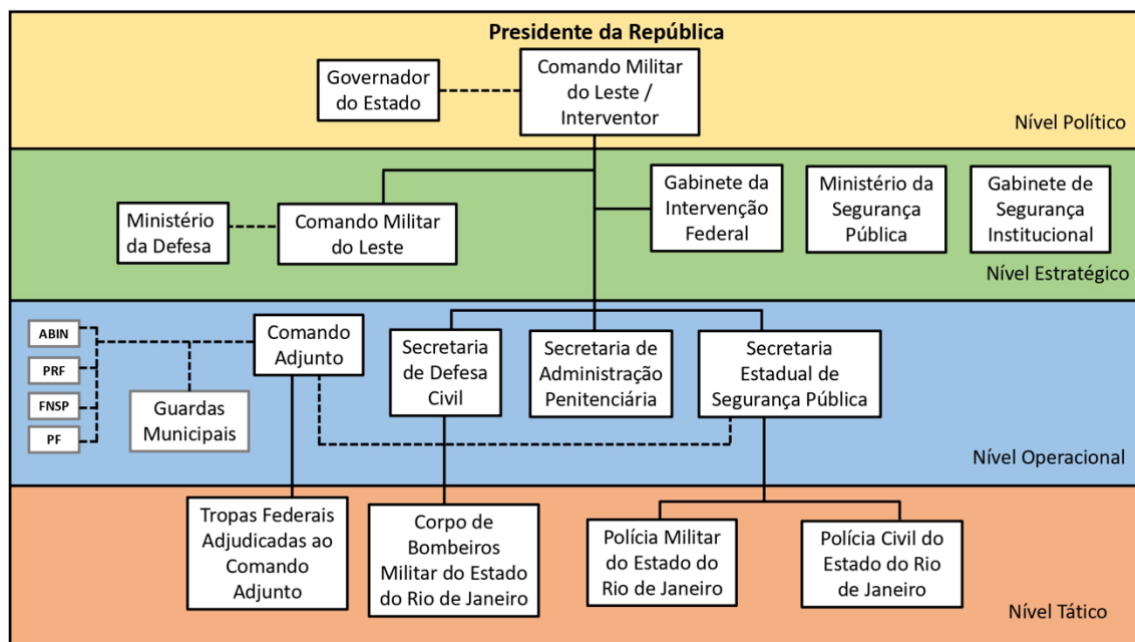
No Senado, 536 PECs foram impedidas de seguir os ritos processuais durante a vigência da Intervenção Federal na Segurança do RJ. Deste total, 80 estavam prontas para serem incluídas na ordem do dia para votação no Plenário. Entre as propostas paralisadas estavam a proibição do contingenciamento de recursos destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública (PEC 118/2011), a proibição da cobrança de impostos sobre medicamentos de uso humano (PEC 115/2011) e a extinção do voto obrigatório no Brasil (PEC 55/2012) (AGÊNCIA SENADO, 2018).

Com a paralisação das PECs e a movimentação para as eleições no final do ano, os trabalhos nas casas legislativas do país ficaram em ritmo lento em 2018. Mesmo a CF estabelecendo que só as propostas de alterações no texto constitucional devem ser interrompidas, os Projetos de Lei também sofreram considerável desaceleração em suas votações. Entre março e abril, durante o período do troca-troca de legendas partidárias visando as eleições, o plenário chegou a passar 22 dias sem aprovar nenhum projeto de lei. O jejum foi interrompido pela deliberação a respeito do Sistema Único de Segurança Pública, principal projeto aprovado em 2018. Para fins de comparação, em 2017 a Câmara dos Deputados aprovou 168 propostas, no entanto, em 2018, este número caiu para 149 projetos (PIOVESAN, 2019).

3.3.1 O Plano do GIF

No dia 27 de fevereiro de 2018 o interventor, general Walter Souza Braga Netto, concedeu entrevista coletiva e apresentou os demais membros da cúpula dirigente da ação. Porém, neste momento, não anunciou nenhum plano de ação. O Plano Estratégico da Intervenção Federal foi finalizado no mês de junho e, oficialmente divulgado, no mês de julho, cinco meses após o decreto que autorizou a Intervenção em fevereiro de 2018. Em sua primeira entrevista como interventor, o general apresentou a arquitetura funcional da Intervenção como mostra a figura abaixo.

Figura 3: Arquitetura de comando e controle da Intervenção Federal



Fonte: Plano Estratégico do Gabinete da Intervenção Federal. Elaboração do autor.

O general Walter Souza Braga Netto, que seguiu como Comandante Militar do Leste enquanto Interventor Militar, anunciou o general Mauro Sinott Lopes como chefe do GIF, e o general Richard Fernandez Nunes como secretário de Segurança Pública do Estado. A arquitetura do comando da ação deixa clara a inação do Estado do Rio de Janeiro a partir do seu primeiro escalão, onde se concentram o presidente da república em primeiro plano com o interventor/CML, articulado ao governo do estado. O nível estratégico acumula órgãos do Governo Federal responsáveis pelo planejamento das ações da Intervenção, sendo eles o MD e o CML de um lado, e o GIF, o Ministério da Segurança Pública e o Gabinete de Segurança Institucional do outro lado (RAMOS, SILVA and SANTOS, 2018).

O nível operacional conta com os órgãos federais, estaduais, agências e secretarias responsáveis por transformar em planos reais, as ideias e objetivos pensados ao nível estratégico. São eles: as FA (através do Comando Conjunto), a SESEG, a SEAP, a Secretaria Estadual de Defesa Civil, a PF, a PRF, a FNSP, a Abin, e as Guardas Municipais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, a nível tático ficam os agentes propriamente ditos, enviados às ações programadas, que são: as tropas federais (submetidas ao Comando Conjunto), o CBERJ, a PCERJ e PMERJ (RAMOS, SILVA and SANTOS, 2018).

Durante a apresentação do quadro institucional, Braga Netto declarou que o objetivo da Intervenção era “recuperar a capacidade operativa dos órgãos de Segurança Pública e baixar os índices de criminalidade” (LISBOA, 2018). Sobre a exaustiva utilização de tropas militares federais em funções típicas de polícia, o Interventor afirmou que o trabalho seria de suporte. “Apoiamos quando a polícia entra para fazer uma prisão. Damos o suporte para que a polícia possa entrar com tranquilidade na comunidade” (LISBOA, 2018). A exposição do quadro funcional não contou com nenhum anúncio de ação, ou números a serem considerados como metas. Como já citado, o plano estratégico foi apresentado cinco meses após o início da Intervenção Federal, uma amostra da tomada de decisão de forma não baseada em dados, mas em atos de fala, como defende o argumento desta dissertação.

No Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, lançado em junho de 2018, o GIF estabeleceu o planejamento de ações para a área da segurança pública e reafirmou sua arquitetura funcional como visto anteriormente. Porém, o documento demonstra falta de dados relativos aos índices de violência no estado ou qualquer tipo de comparação em números com outros estados relevantes. Dessa forma, uma estimativa de redução não é claramente assinalada. De acordo com relatório do Observatório da Intervenção do CESeC, o Plano apresentou 66 ações a serem realizadas durante a Intervenção. Sendo 20 delas voltadas para a reestruturação das forças de segurança, 17 para aquisição de insumos, 11 para ampliação e capacitação de efetivo, 7 para ações no sistema prisional, 7 sobre patrulhamento ostensivo e 4 voltadas para a inteligência.

“Deste total, 11 são voltadas para ampliação e capacitação do efetivo dos agentes de segurança pública (16%) e 17 são relacionadas à aquisição de materiais e viaturas (25%). Há apenas quatro ações direcionadas à inteligência (6%). Entre as medidas mais urgentes – e mais mencionadas nas raras comunicações públicas dos porta-vozes da intervenção – está a reestruturação dos Batalhões da Polícia Militar. Essas medidas preveem visitas de vistorias do Exército e posterior capacitação do contingente total da unidade” (RAMOS, 2018, p. 6).

Muito preocupado com a violência no estado, o plano se debruça em contar toda a trajetória e evolução de criminalidade na capital nos últimos 30 anos, porém não levanta

números, nem mesmo dados policiais. Sobre a redução criminal, quando trata de Objetivos Estratégicos, o Plano da Intervenção informa em sua descrição “Diminuição dos índices de criminalidade” e na respectiva apresentação “Redução dos índices relacionados a letalidade violenta, roubo de veículos, roubo de rua e roubo de carga” (RAMOS, SILVA and SANTOS, 2018, p. 22).

Deixando claro os objetivos do exército sobre a importância de manter a confiabilidade pública na instituição, o documento não indica formas de acompanhamento das ações por parte da população, imprensa ou órgãos fiscalizadores. Permitindo que o Diário Oficial vire sua fonte de dados e não abrindo canais de interlocução com a sociedade. Sendo a população parte mais interessada, esta é incluída na lista de possíveis “problemas” para as ações do GIF, pois caso questionem seus atos poderão “desestabilizar” suas propostas (RAMOS, SILVA and SANTOS, 2018).

Faltava uma política integrada com outras pastas da administração pública. Mesmo reportando-se diretamente à presidência da República, tratava-se de um ambiente estatal e de uma das cidades tidas como referência para o país. A integração com questões como saúde e educação para ações de desenvolvimento em áreas de vulnerabilidade social, amplamente conhecidas como as favelas, passaram longe do plano. Nenhuma proposta social foi levantada pelo documento que, novamente deixando clara sua visão bélica, chamava o trabalho da intervenção de “missão”. Com o governo do estado passando por severas restrições orçamentárias a esta altura, outro ponto que pode explicar a inédita ação em terras fluminenses, o interventor deixou clara quais seriam as necessidades da ação.

“Quanto às necessidades para as ações de intervenção, chegou-se ao montante aproximadamente de R\$ 1 bilhão de reais, montante este – destinado exclusivamente às aquisições e contratações de serviços diversos – solicitado ao Governo Federal, por ter sido considerado que é imprescindível o repasse deste montante para que o Gabinete tenha as mínimas condições de execução da missão recebida” (RAMOS, SILVA and SANTOS, 2018, p. 38).

Sendo sua responsabilidade a partir de então, e para dar base a este trabalho, o Governo Federal abriu um crédito extraordinário de R\$ 1,2 bilhão para Intervenção

Federal no Rio de Janeiro, em março de 2018. Deste montante, R\$ 900 milhões deveriam ser destinados para despesas correntes (gasolina, munição, alimentação – tudo o que não incluir salários) e R\$ 300 milhões para investimentos (aquisição de equipamentos, armamentos e veículos, por exemplo). Começaram então as ações de combate, com diversas “missões” em favelas cariocas.

3.3.2 Marielle Franco

No início da Intervenção Federal um crime de repercussão mundial deixou claro para os militares que a tarefa não seria fácil. A quinta vereadora mais votada nas eleições de 2016 para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro e militante pelos direitos humanos – em especial pelos direitos das mulheres, direitos LGBT e de moradores das favelas do RJ –, Marielle Franco, 38 anos, (PSOL), foi assassinada com quatro tiros na cabeça na noite do dia 14 de março, a dois dias da Intervenção completar seu primeiro mês. Além dela, o motorista do veículo, Anderson Gomes, 39 anos, também foi alvejado e morto²¹. Um episódio de violência com proporções raramente vividas na história brasileira e que se tornou um símbolo das ações investigativas pouco eficientes do Estado. Estava então determinada uma grande meta para o GIF, antes mesmo da apresentação de seu planejamento estratégico, ação realizada em junho de 2018.

A morte de uma vereadora, uma mulher, jovem, negra e ativista dos direitos das minorias casou grande comoção e uma onda de manifestações tomou conta do Rio de Janeiro e, em seguida, do Brasil. Não demorou para que fosse notícia mundial²² e virasse uma questão de debate nas redes sociais. Muitas inverdades foram lançadas sobre a vereadora, as redes sociais ganharam status de estádio de futebol, com torcidas contra e a favor de Marielle e dos defensores dos direitos humanos. Foram necessárias algumas ações judiciais para que *fake news* sobre Marielle Franco fossem retiradas da internet (RODRIGUES and ARMSTRONG, 2019).

²¹ Marielle, uma assessora, e Anderson saíam de um evento na Casa das Pretas, onde a vereadora mediava um debate com jovens. Por volta das nove horas da noite, no bairro Estácio – região central do Rio de Janeiro – o carro em que estavam foi emparelhado por outro veículo, de onde partiram nove tiros. Quatro deles atingiram a cabeça da vereadora, que morreu na hora, assim como o motorista Anderson, atingido por três disparos. A assessora foi ferida por estilhaços de vidro e sobreviveu.

²² Notícias disponíveis em <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/18/marielle-franco-brazil-favelas-mourn-death-champion>
https://www.washingtonpost.com/world/the-americas/a-black-female-politician-was-gunned-down-in-rio-now-shes-a-global-symbol/2018/03/19/98483cba-291f-11e8-a227-fd2b009466bc_story.html

O presidente Michel Temer se manifestou dizendo que “o assassinato da vereadora Marielle e do seu motorista Anderson Gomes é inaceitável e inadmissível como todos os demais assassinatos que ocorreram no Rio de Janeiro”. Temer acrescentou que foi um atentado contra a democracia, já que a parlamentar era uma representante do povo e lutava para preservar a paz na cidade, um ato de extrema covardia, segundo ele. O presidente afirmou ainda, que se solidarizava com familiares e amigos, afirmando que acompanharia a apuração dos fatos para a punição dos autores do crime (SOARES, 2018). Em nota oficial, o governador do Estado do Rio, Luiz Fernando Pezão, ressaltou que a investigação ficaria a cargo das forças federais.

Lamento profundamente esse ato de extrema covardia contra a vereadora Marielle Franco, uma mulher admirável, guerreira e atuante, de liderança inequívoca, que tanto lutou contra as desigualdades e violência da qual acabou sendo vítima. Solidarizo-me com familiares e amigos, e acompanho, com as forças federais e integradas de Segurança, a apuração dos fatos para a punição dos autores desse crime hediondo que tanto nos entristece (RODAS, 2018).

Marielle não era mais uma vereadora dentro da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, mas sim a vereadora mais combativa contra a Intervenção Federal dentro da assembleia carioca. No dia 28 de fevereiro de 2018, Marielle Franco foi anunciada como relatora da Comissão de Representação de Acompanhamento da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, aprovada na Câmara de Vereadores do RJ²³. Em um rápido levantamento feito na página oficial de Marielle Franco na rede social *Facebook* este trabalho encontrou 30 postagens da vereadora que, de alguma forma, tratavam da Intervenção Federal como uma medida a ser combatida. Cabe ressaltar que entre a implantação da medida no RJ e a morte de Marielle, se passaram 26 dias. Ou seja, até a sua morte a vereadora, mais de uma vez ao dia, atuou como crítica política à Intervenção Federal na Segurança do Rio. Entre seus principais pronunciamentos nas redes sociais, cabe destacar uma nota publicada na página oficial de Marielle no *Facebook*, no dia do anúncio do decreto presidencial, em 16 de fevereiro de 2018.

²³ Marielle Franco foi eleita em sua primeira disputa política. Na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro foi presidente da Comissão Permanente de Defesa da Mulher.

REPASSEM...A partir de hoje o General Braga Netto, chefe do Comando Militar do Leste, terá poderes totais sobre todas as forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro (incluindo polícia militar e civil). Para quem é favelada e favelado a presença violenta de militares no nosso dia a dia não é novidade. Eu vivi esse absurdo na Maré. Há muitos anos denunciemos que as políticas de (in)segurança pública apresentadas por esses governos são pautadas em uma guerra inventada para gerar lucro, dominar a sociedade pelo medo e exterminar nossa juventude pobre e preta. Mas o que vai acontecer nos próximos dias no Rio de Janeiro pode ser ainda mais grave. Principalmente pra quem mora na favela. A decisão foi tomada ontem de madrugada em Brasília pela cúpula do PMDB²⁴ Nacional e do Rio. Na reunião estavam Luiz Fernando Pezão, Michel Temer, presidentes da Câmara e do Senado e os ministros da Defesa, da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional. O Congresso Nacional tem 10 dias para aprovar a intervenção, e enquanto estiver valendo a intervenção nenhuma mudança na constituição pode ser feita, OU SEJA, a reforma da previdência fica congelada. O pior é saber que para seguir com o plano de acabar com a previdência do Brasil, Temer e seus comparsas pensam em suspender a intervenção por um dia e depois voltar com ela. Até quando seremos reféns desse projeto de retirada de Direitos e de extermínio? (facebook.com/MarielleFrancoPSOL, 2018d).

As fortes críticas seguiram, há um vídeo postado em sua página do *Facebook* no dia 20 de fevereiro durante uma sessão plenária, em que Marielle faz um discurso questionando sobre a quem o Exército iria prestar contas de suas ações durante a intervenção (facebook.com/MarielleFrancoPSOL, 2018b). No dia 10 de março, quatro dias antes de sua morte, a vereadora denunciou abusos cometidos pelas forças policiais em Acari – bairro localizado na Zona Norte da cidade do Rio. “O 41º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro está aterrorizando e violentando moradores de Acari. Nessa semana dois jovens foram mortos e jogados em um valão... Acontece desde sempre e

²⁴ Criado em 1966 o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) utilizou a sigla até 1980. Entre 1980 e 2017 adotou a sigla PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Após 2017 retornou a sua sigla inicial, sendo novamente chamado de MDB (MDB.org, sem data).

com a intervenção ficou ainda pior” (facebook.com/MarielleFrancoPSOL, 2018c). Pouco tempo depois, um dia antes de seu assassinato, Marielle publicou um questionamento que viria a ser lembrado para sempre em seu nome. “Quantos mais vão precisar morrer para que essa guerra acabe?” (facebook.com/MarielleFrancoPSOL, 2018a).

Ao fim da Intervenção Federal, em dezembro de 2018, as investigações ainda não haviam avançado ao ponto de elucidar as principais questões sobre o crime: (i) quem matou Marielle e Anderson?; (ii) por que foram mortos?; e (iii) o crime teve motivação política? Somente em março de 2019, um ano após os assassinatos, os investigadores prenderam dois suspeitos, Ronnie Lessa e Élcio de Queiroz, acusados de serem os executores do assassinato da vereadora que também vitimou o motorista Anderson. Lessa e Queiroz se tornaram réus, no entanto, uma pergunta ainda²⁵ permanece sem resposta: Quem mandou matar Marielle?

3.4 Fim da Intervenção Federal no Rio de Janeiro

Com muita repercussão e pouca resolutividade nos seus primeiros seis meses, a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro começou a dar sinais de que não seria renovada, como diziam hipóteses levantadas ao princípio das ações. Em agosto os principais candidatos às eleições presidenciais de 2018 – Luís Inácio Lula da Silva e Jair Bolsonaro – já afirmavam que, caso eleitos, não renovariam a medida. Ao final, após dez meses de Intervenção, o que se viu foram resultados pífios de megaoperações, com milhares de agentes que, muitas vezes, duraram dias, gerando insegurança, tiroteios e a suspensão de atividades rotineiras, como ir ao trabalho e a escola. Sendo essa mais uma prova de que a medida colocou no comando um grupo que não se imaginava nesta posição e por motivos alheios à necessidade de restauração da segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

A lógica do confronto armado seguiu sendo a tônica das ações durante a Intervenção Federal. O trabalho, que tinha a previsão de reestruturar as forças de segurança estatais do RJ com o suporte federal, não gerou renovação tática, melhorias no suporte técnico ou revisão de estratégias que não deram certo. Ao contrário, o número de

²⁵ Em 14 de março de 2022 os assassinatos de Marielle Franco e Anderson Gomes completaram quatro anos. As investigações seguíam em aberto, os acusados de executar o crime – Ronnie Lessa e Élcio de Queiroz – seguíam presos, mas ainda não haviam sido julgados. Mais informações sobre o caso em <https://casomarielleeanderson.org>.

tiroteios teve um aumento de 56%, se comparado ao mesmo período de 2017. As forças de segurança agiam com licença para matar, o número de mortes por intervenção de agentes do estado subiu 33,6%, também em comparação com 2017, chegando ao número de 1.375 pessoas mortas pelas forças de segurança no estado. Ainda assim, os homicídios reduziram 8,2%, comparando com 2017, seguindo no patamar inaceitável de 4.468 óbitos (RAMOS *et al.*, 2019, p. 5).

O número total de pessoas mortas de forma violenta foi de 6.041, uma redução de 1,7% em comparação a 2017. Os dados revelam que os crimes contra a vida não foram a prioridade do GIF. Quando os números de tiroteios aumentam em mais da metade, não há o que celebrar sobre a diminuição de mortes, visto que elas não foram evitadas estrategicamente, e sim por sorte. A prioridade foi a propriedade privada, os números revelam uma redução de 15,3% do crime de roubo de cargas em relação a 2017. O trabalho da equipe Interventora além de não proteger o bem mais precioso da população fluminense – a sua vida –, acentuou erros históricos de segurança pública no estado (RAMOS *et al.*, 2019, p. 7).

Sobre o orçamento, o total autorizado pelo Governo Federal para as ações do GIF foi de R\$ 1,2 bilhão. Porém, o Gabinete executou 10% deste valor, ou seja, até o dia 31 de dezembro de 2018 – data limite da Intervenção – foram pagos R\$ 121 milhões. O levantamento feito pelo Observatório da Intervenção chamou a atenção para a divisão do orçamento, que não foi destinado apenas aos órgãos de segurança do Estado do RJ, mas também para as FA. “O planejamento orçamentário previu investimentos de cerca de 45% na PMERJ, 22% na PCERJ, 4% na CBMERJ, e aproximadamente 10% na SEAP. As Forças Armadas, por sua vez, tinham previsão de receber 17% do total” (RAMOS *et al.*, 2019, p. 15). Ao final, sabe-se que dos R\$ 1,2 bilhão foram executados R\$ 121 milhões, dos quais cerca de R\$ 96 milhões foram para as Forças Armadas e o restante, aproximadamente R\$ 25 milhões, foram divididos em quantias mínimas para as instituições de segurança do Estado do RJ.

“A intervenção correspondeu a um gesto político de um governo em fim de mandato e sem legitimidade (de Temer) sobre outro governo nos estertores e sem legitimidade (de Pezão)... permitiu o acordo de empréstimo da União ao governo do Estado, essencial para a superação da crise financeira em que o Rio se encontrava desde 2016” (RAMOS, 2019, p. 32).

Ainda em 2018, durante a vigência da Intervenção, os eleitores brasileiros votaram em candidatos para os cargos de deputado (a) federal, deputado (a) estadual ou distrital, senador (a), governador (a) e presidente (a). Os veículos de imprensa à época ressaltaram as propostas contra criminosos dos candidatos Jair Bolsonaro (para a presidência) e Wilson Witzel²⁶ (para governador do Estado do Rio de Janeiro). “Witzel afirmou que mandaria atiradores atirar de helicópteros contra suspeitos, enquanto Bolsonaro se esforçou para proteger policiais que matam em serviço...e disse que criminosos deveriam ‘morrer nas ruas como baratas’” (ANDREONI and LONDOÑO, 2020). Ao final do período da medida intervencionista, ambos estavam prestes a assumirem suas vagas como vencedores nas respectivas disputas. Bolsonaro foi eleito presidente para o quadriênio de 2019/2022 e Witzel foi eleito governador do RJ pelo mesmo período.

Em profunda análise sobre políticas de segurança pública no Brasil, Soares (2019) classificou o resultado da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro, medida de referência no campo da segurança durante a presidência de Michel Temer, como previsivelmente negativo. Sobre o que viria depois, com a eleição de Jair Bolsonaro, o autor ressaltou algumas pautas do presidente eleito com vasto apoio militar, visto que Bolsonaro não apresentara um plano de segurança durante sua campanha.

Eis a pauta de Bolsonaro: 1) Exclusão de ilicitude e, portanto, novas regras de engajamento para policiais, cancelando a violência policial letal – como se vê, propõe-se fazer mais do mesmo, esperando obter resultados diferentes. 2) Manter a dinâmica em curso de aprisionamento em massa e intensificá-la, sem refletir sobre a inversão de prioridades nessas prisões (homicidas estão impunes e varejistas das substâncias ilícitas, presos), fruto da prevalência do flagrante sobre a investigação, isto é, da Polícia Militar sobre a Polícia Civil e a Perícia, e sem levar em conta o fortalecimento das facções criminosas – cuja força de trabalho está sendo recrutada pela política cega de encarceramento em massa. 3) Ampliar a atuação das Forças Armadas na segurança pública, a

²⁶ Witzel, ex-juiz federal, foi eleito como governador do Rio de Janeiro, assumindo em janeiro de 2019 a vaga deixada por Francisco Dorneles, vice-governador que assumiu o lugar de Luiz Fernando Pezão, este preso no dia 29 de novembro de 2018 durante a Operação Boca de Lobo, acusado pelos crimes de lavagem de dinheiro, organização criminosa e corrupção ativa e passiva.

despeito de sucessivos fracassos tanto da Intervenção Federal no Rio de Janeiro quanto das operações de GLO – caracterizadas pela atribuição, via autorização presidencial, de poder de polícia ao exército em determinada circunscrição territorial. 4) Flexibilizar o acesso a armas, apesar de todas as pesquisas respeitáveis no mundo demonstrarem que mais armas implicam mais crimes, mais violência e mais mortes (SOARES, 2019, p. 131).

A lista acima revela o total desprendimento da realidade dos fatos vivenciados no estado do Rio e no Brasil como um todo. Inúmeras pesquisas mostravam as ideias do presidente eleito como erros cometidos há décadas. Erros que geram perdas de vidas humanas, sejam elas de cidadãos ou dos agentes de segurança. No entanto, a aceitação pública da Intervenção Federal na Segurança do Rio era ampliada para outros estados, que recebiam esta medida como uma possível alternativa. Jair Bolsonaro soube aproveitar este dado na sua campanha eleitoral e durante o governo contou com um fiel apoiador. O interventor, ex-general Walter Souza Braga Netto, após a missão no Rio de Janeiro, integrou o governo bolsonarista. Braga Netto – filiado ao Partido Liberal (PL), o mesmo de Bolsonaro – foi ministro da Casa Civil em 2020, ministro da Defesa em 2021 e em 2022 foi assessor especial da Presidência da República, até ser exonerado em julho do mesmo ano, quando foi anunciado como candidato a vice-presidente ao lado de Jair Bolsonaro em sua campanha para reeleição à presidência da república para o quadriênio 2023/2026.

Conclusão

Neste trabalho, analisou-se o processo construtivo por meio do qual a Intervenção Federal na Segurança do Estado do Rio de Janeiro foi apresentada, com o propósito de se explicar o contexto político da tomada de decisão. Para se alcançar este objetivo, examinaram-se: (i) a construção do modelo de segurança pública do Brasil, (ii) as estratégias de segurança utilizadas no Rio de Janeiro antes da apresentação da medida de Intervenção, (iii) dados referentes a situação de violência no Estado, (iv) os atores governamentais envolvidos e o contexto da ação. A teoria da securitização desenvolvida pela Escola de Copenhague foi utilizada para explicar a escolha da implantação da medida intervencionista, utilizada pela primeira vez na história do país. As evidências analisadas indicaram que o processo em tela foi fortemente influenciado pelo sucesso da securitização da insegurança vivenciada no Estado do Rio de Janeiro, após os episódios de violência ocorridos no Carnaval de 2018.

Os principais atores governamentais envolvidos, identificados pela teoria como agentes securitizadores, foram o presidente da República, Michel Temer, o governador do RJ, Luíz Fernando Pezão, o ministro da Defesa, Raul Jungmann, e o interventor nomeado, General Walter Souza Braga Netto. As ideias propagadas se dividiram entre a falha, a necessidade e a solução. Em fevereiro de 2018 episódios de violência contra turistas no Carnaval carioca eram debatidos pela mídia. O descontrole foi apresentado pelo governador como uma “falha”. Simultaneamente, o ministro da Defesa explicava a necessidade de apoio federal ao problema da segurança estadual, como única alternativa para conter a violência no Rio. O presidente da república surgiu com o decreto detalhando uma solução extrema contra uma ameaça vital. O interventor apareceu como uma força proveniente de fora da esfera estadual – a qual não se mostra eficiente – com a ideia de reorganização da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Conforme exposto no capítulo 1, a CF brasileira estabelece o dispositivo de Intervenção Federal como uma alternativa em casos extremos, inclusive em situação de guerra. Ainda neste capítulo, foi apresentada a ideia de que a segurança tem muitos objetos de referência possíveis, ponto defendido por Buzan em 1983. Antes mesmo da teoria da securitização ser apresentada, o autor já ampliava os objetos de referência para indivíduos, sociedades e atores não-estatais. Neste caso, esta visão se faz importante, pois

não se trata de uma guerra entre Estados, portanto as teorias de segurança centradas no Estado-nação não servem de base para a explicação do fenômeno em questão.

Em 1998 Buzan, Wæver e Wilde apresentaram a ideia, que, em suma, afirma que a política do pânico é a responsável pela aceitação de medidas extremas. Para isso, o ato de fala é uma ferramenta crucial na divulgação, feita pelos agentes securitizadores, do objeto referente da securitização. Os atores funcionais, que em teoria são os responsáveis por realizar de fato o que foi planejado, apareceram no estudo em questão em formato militar. A falta de confiança na direção estadual do tema levou a apresentação da medida de Intervenção com o formato já direcionado para a gerência de militares. A teoria também estabelece a necessidade da aceitação por parte da audiência para que a securitização seja considerada de sucesso. Ora, com a construção do medo, o reconhecimento do erro e a apresentação de um plano que coloca outros poderes à frente do tema, era de se esperar que a securitização da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro tivesse êxito a fim de justificar a Intervenção Federal.

Naquele momento, quando o próprio governador veio a público dizer que errou, a alternativa de ver outras pessoas gerindo o estado, parecia a melhor possível. Acreditar nas Forças Armadas não era só uma opção, era a única. Essa busca pela autoridade militar era uma demanda por seriedade e competência em suas ações, características não vistas naquele momento no governo eleito do Rio de Janeiro. Daí a facilidade de aceitação da medida extrema. Soma-se a este discurso de incompetência, as condições facilitadoras, como o projeto das UPPs e as GLOs – esta última em funcionamento ininterrupto na capital do estado até 2022. A população, neste caso a audiência identificada pela teoria, aceitou a proposta.

Tanques do exército pelas ruas não seriam nenhuma novidade para a população fluminense. As UPPs inauguraram esta realidade cerca de dez anos antes da Intervenção. O projeto teve seus momentos de glória, no entanto não evoluiu, ou se organizou, tanto quanto o crime organizado. As GLOs também tiveram papel importante como condição facilitadora da Intervenção ao lado das UPPs. De acordo com a avaliação feita por este trabalho, a militarização da segurança pública do RJ não era inédita com a chegada da Intervenção Federal. O programa das UPPs e o grande número de GLOs realizadas serviram de preparação para o que estava por vir. O fato da população do Rio de Janeiro estar acostumada a operações de segurança com apoio federal, certamente abriu os caminhos para a aceitação da Intervenção.

No segundo capítulo, este trabalho explorou a justificativa apresentada pelo decreto presidencial para a imposição da Intervenção Federal. A violência endêmica na América do Sul não é diferente daquela vivenciada nos estados brasileiros. Os números revelam que a região, aparentemente pacífica por não haver episódios de guerra entre as nações, na verdade é uma das mais perigosas do mundo e onde mais se comete o crime de homicídio. O Brasil figura entre campeões de crimes contra a vida há anos. No entanto, o estado do Rio de Janeiro certamente não era o merecedor de uma Intervenção na Segurança no ano de 2018. É de se suspeitar o fato do estado, ser sim violento, mas não figurar entre os dez ou cinco primeiros do país em diversos cenários de análise de dados sobre a violência naquele período.

Destaca-se o protagonismo do presidente Michel Temer, reconhecido como o presidente mais impopular da história do Brasil naquela altura, esta oportunidade pareceu perfeita para se sobressair diante das críticas. Com o decreto da Intervenção e medidas provisórias para autorização de crédito para a execução do plano intervencionista, Temer conseguiu o apoio do Congresso Nacional para a criação de uma nova agenda política. O foco das atenções naquele momento passou a ser outro. Para além disso, como justificar um empréstimo da União para o pagamento de funcionários de um Estado da Federação – medida não prevista na CF? A resposta dessa pergunta é apresentada no capítulo três como uma oportunidade de justificar o envio de verbas federais para o Estado do RJ e apoiar o governador Luíz Fernando Pezão – companheiro de partido de Temer.

Considerando os argumentos do capítulo dois, não há como negar que o espetáculo promovido pela entrada de tanques do Exército em favelas da capital, rende imagens muito melhores do que a compra de programas de vigilância ou gerência de estatísticas que poderiam ser utilizadas na integração dos dispositivos de segurança pública do Rio. Independente do resultado das “missões”, a população assistia a entrada de forças federais em um ambiente de guerra, que o Estado fluminense não teve a capacidade de controlar. E, sendo uma guerra com o objetivo de implantar a paz, era evidente que algumas baixas aconteceriam. Mas elas estavam previstas e eram aceitas em nome do bem maior pregado pelas ações.

Ações estas que iniciaram sem qualquer tipo de planejamento por parte dos interventores. Um breve estudo do plano apresentado pelo GIF, meses após o início das operações, já demonstrava a falta de tato do primeiro escalão da Intervenção com a realidade da segurança do Estado do Rio. Quando se fala em redução de criminalidade o

mínimo que se espera são dados de referência para a construção de objetivos. Porém, nem mesmo esta referência básica foi apresentada no plano do GIF. Mais uma prova de que o produto da securitização tinha outros objetivos e não os que foram apresentados como justificavas para tal processo.

Esta investigação identificou que mesmo sem dados que atestassem o sucesso da Intervenção, naquela altura, houve quem se aproveitasse dessa aprovação da militarização para se promover durante as eleições, ocorridas no período da Intervenção em 2018. Estudos futuros podem ser relevantes para explicar a assensão de Jair Bolsonaro, candidato eleito presidente com o discurso de guerra aos bandidos. Oriundo do militarismo, não foi difícil para Bolsonaro capitalizar o que se passava no Rio de Janeiro. Também apologista da violência contra a violência, o candidato a governador do RJ apoiado por Bolsonaro, Wilson Witzel, ganhou a disputa exaltando a necessidade de atirar na cabeça dos bandidos.

De fato, o Rio de Janeiro vivia uma crise de segurança, como em anos anteriores, quando passou por crises piores. As questões de segurança no Estado não justificariam uma medida de exceção. Passar meses com votações paradas no Congresso Nacional ou com o governador eleito exercendo seu poder de forma reduzida não resolveram a questão da violência no Estado. Como alternativa a falta de capacidade de gestão do problema da segurança, a Intervenção Federal se mostrou ineficaz. Os dez meses de trabalho foram marcados por chacinas, denúncias de abuso de poder e violência das forças de segurança, além da incapacidade de resolver um assassinato político ocorrido no centro da cidade do Rio de Janeiro.

Marielle Franco alertou sobre a futura ineficácia da medida. A vereadora previa o aprofundamento das mazelas da segurança no RJ. O aumento do número de pessoas mortas por agentes de segurança é uma mácula para os militares comandantes do GIF. No entanto, a população apoiou a Intervenção até o fim, mesmo com os desanimadores resultados apresentados no que se refere à diminuição da violência. Considerando a ineficácia estatal naquele momento, não há como culpar uma população que convivia com a falta de credibilidade em seu governo. Com salários atrasados e sem previsão de reorganização, políticos eleitos presos e cenas lamentáveis de correria, roubos e tiroteios durante o carnaval, os moradores do Rio de Janeiro precisavam acreditar em algo.

Os anúncios de compras de fuzis, coletes de proteção, munição e veículo, deram o tom da forma de investimento utilizada pelo Exército para conter o avanço dos

indicativos de violência. O combate, sem investimento em inteligência ou ações sociais, foi a tônica do discurso e das práticas. Neste sentido, o que se viu foi um cenário de guerra pelas ruas da cidade, com soldados armados com fuzis e tanques nas esquinas. Como resultado, assistiu-se a um significativo aumento de mortes em decorrência de ações de patrulhamento e seguiu-se com a certeza de que a Intervenção Federal não levou a uma verdadeira queda dos números de violência, portanto, não promoveu nem mesmo a esperada segurança para a população – audiência.

Recorrendo à teoria da securitização esta dissertação vem contribuir para o avanço do conhecimento sobre os estudos de segurança nas RI, a partir da ideia da aplicabilidade de ferramentas de segurança externa em ambiente interno, com objetivos para além da segurança. A teoria possibilitou a identificação do caso estudado como uma securitização bem-sucedida. Portanto, este trabalho permitiu validar sua hipótese de investigação que afirmava que a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro foi resultado do processo de securitização da segurança pública do referido estado.

Alguns aspectos, contudo, ficaram ainda por tratar. É necessário, por conseguinte, expandir os estudos com o propósito de verificar possíveis resultados da abertura deste precedente histórico no Brasil como: (i) a possibilidade de um novo arranjo constitucional com protagonismo federal na área da segurança pública dos estados brasileiros; (ii) o acesso cada vez maior dos estados federados aos dispositivos das Forças Armadas; e (iii) o avanço da militarização da segurança pública no Brasil e em países da América do Sul com histórico semelhante.

Bibliografia

- AMORIM, C. (2013). GARANTIA DA LEI E DA ORDEM. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33a_ma_10a_gloa_1a_ed2013.pdf.
- AZEVEDO, R.G. (2003) Tendências do controle penal na modernidade periférica: as reformas penais no Brasil e na Argentina na última década. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BIANCHI, P. (2018) “*Não estávamos preparados*”, diz Pezão sobre falha no planejamento de segurança no Carnaval do Rio, *Notícias.uol.com.br*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/02/14/pezao-diz-que-rio-teve-falha-no-planejamento-de-seguranca-no-carnaval-nao-estavamos-preparados.htm> (Acesso em: 18 jul. 2020).
- ANDREONI, M. and LONDOÑO, E. (2020) ““License to Kill”: Inside Rio’s Record Year of Police Killings,” *The New York Times*, 19 maio.
- AUGUSTO, C. (2018) *SEGURANÇA PÚBLICA: PRIORIDADE NACIONAL*. Brasília.
- AZZI, V.F. (2017) “Security for Show? The Militarisation of Public Space in Light of the 2016 Rio Olympic Games,” *Contexto Internacional*, 39(3), pp. 589–607. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390300007>.
- BERRÊDO, J.R. (2018) “A trajetória de Luiz Fernando Pezão, governador do RJ preso,” *G1* [Preprint].
- BETIM, F. (2018a) “A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos,” *El País* [Preprint].
- BETIM, F. (2018b) *Intervenção federal no Rio decretada por Temer abre inédito e incerto capítulo*, *El País*. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518803598_360807.html (Acesso em: 22 jul. 2021).
- BITTAR, P. (2018) *Análise de PECs durante intervenção federal aguarda decisão da CCJ*, *Agência Câmara de Notícias*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/543947-analise-de-pecs-durante-intervencao-federal-aguarda-decisao-da-ccj/> (Acesso em: 8 jun. 2021).

BRANDÃO, M. (2018) *Ministro diz que violência no carnaval no Rio foi inaceitável e promete ajuda, Agência Brasil.*

Brasil do Amanhã (2018) *Brasil do Amanhã entrevista Fernando Veloso, Plataforma Brasil do Amanhã.*

BRICEÑO-LEÓN, R. (2002) “La nueva violencia urbana de América Latina,” *Sociologias*, (8), pp. 34–51. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222002000200003>.

BRICEÑO-LEÓN, R. and ZUBILLAGA, V. (2002) “Violence and Globalization in Latin America,” *Current Sociology*, 50(1), pp. 19–37. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0011392102050001003>.

BRITO, C. (2016) “Em estado de calamidade, RJ entrará em 2017 com rombo de R\$ 17 bilhões - notícias em Rio de Janeiro,” *G1*, 11 November.

BUZAN, B. (1991) *People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. second edi. UK: ECPR Press.

BUZAN, B. (1997) “Rethinking Security after the Cold War,” *Cooperation and Conflict*, 32(1), pp. 5–28. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010836797032001001>.

BUZAN, B. and WAEVER, O. (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. United Kingdom: Cambridge University Press.

BUZAN, B., WÆVER, O., & WILDE, J.D. (1998) *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

CALDAS, F. (2018) *O Fim da UPP – 500 dias no front da pacificação*. 1st ed. Rio de Janeiro: Altadena.

CERQUEIRA, D. et al. (2019) *Atlas da Violência 2019*. Brasília.

CONTI, M. (2018) “Colapso financeiro leva ao caos social e à intervenção federal no RJ,” *Revista Consultor Jurídico*, 6 março. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-06/contas-vista-colapso-financeiro-leva-caos-social-intervencao-federal-rj> (Acesso em: 19 mar. 2022).

CUNHA, G. (2017) “Com 81% de reprovação, Pezão diz que não liga para pesquisas,” *O Globo* [Preprint].

Datafolha, G. de P. de O. do (2018) “Avaliação do presidente Michel Temer.” São Paulo: Instituto Datafolha.

Diário Oficial da União (2018) *Imprensa Nacional*. Brasília.

DUQUE, M.G. (2008) *A teoria de securitização e o processo decisório da estratégia militar dos Estados Unidos na Guerra do Iraque*. Brasília.

Economia, U. (2018) “Governo decide que não vai nem discutir Previdência durante intervenção,” *UOL*, 19 fevereiro.

Facebook.com/MarielleFrancoPSOL (2018a) “Mais um que pode estar entrando para a conta de homicídios da polícia,” *Facebook.com* [Preprint]. Rio de Janeiro:

Facebook.com. Disponível em:

<https://www.facebook.com/212989092420024/posts/pfbid02sfVp4UmH5BF7FoiBtRotBqJ9pLtiqvTy4f5uLweH3K5Wx48E9kbDJBSKgRcF1twl/?d=n> (Acesso em: 22 jul. 2021).

Facebook.com/MarielleFrancoPSOL (2018b) “Marielle fala sobre a Intervenção Federal no Rio,” *Facebook.com* [Preprint]. Rio de Janeiro: Facebook.com. Disponível em:

https://www.facebook.com/watch/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C-GK2C&v=535872706798326 (Acesso em: 22 jul. 2021).

Facebook.com/MarielleFrancoPSOL (2018c) “Precisamos gritar para que todos saibam o está acontecendo em Acari nesse momento.,” *Facebook.com* [Preprint]. Rio de Janeiro: Facebook.com. Disponível em:

<https://www.facebook.com/212989092420024/posts/pfbid02pxLvCqhb9btaCxfECTsEF1xqgZzFKQeZgSADxmpo6Dv39PxdUMa8kc5pcHYDuCNal/?d=n> (Acesso em: 22 jul. 2021).

Facebook.com/MarielleFrancoPSOL (2018d) “Repassem,” *Facebook.com* [Preprint].

Rio de Janeiro: Facebook.com. Disponível em:

<https://www.facebook.com/212989092420024/posts/pfbid02QgjbEevRPjVbDcfQkWkGhbKgynAuBb9LJfUMiBi5wtYBFBsgpFX4ekAEKngjHEs1l/?d=n> (Acesso em: 22 jul. 2021).

Fogo Cruzado (2018) *Em 2017, Fogo Cruzado registrou média de 16 tiroteios/disparos de armas de fogo por dia na Região Metropolitana do Rio, Fogo Cruzado*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/em-2017-fogo-cruzado-registrou-media-de-16-tiroteiosdisparos-de-armas-de-fogo-por-dia-na-regiao-metropolitana-do-rio/> (Acesso em: 23 mai. 2019).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019) *Anuario-Brasileiro-de-Segurança-Pública-2018*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Segurança-Pública-2018.pdf> (Acesso em: 17 jan. 2022).

FRANCO, M. (2014) *UPP - A redução da favela a três letras: Uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. Universidade Federal Fluminense.

FREEDMAN, L. (1998) "International Security: Changing Targets," *Foreign Policy*, (110), p. 48. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1149276>.

GALDO, R. (2017) *Favelas com UPPs vivem dias de desilusão e abandono no Rio*, O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/favelas-com-upps-vivem-dias-de-desilusao-abandono-no-rio-21892985> (Acesso em: 10 jun. 2019).

HAFTENDORN, H. (1991) "The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security," *International Studies Quarterly*, 35(1), p. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2600386>.

Horta, M. et al. (2016) *Como é a instalação de uma UPP?*, Superinteressante. Disponível em: <https://super.abril.com.br/comportamento/como-e-a-instalacao-de-uma-upp/> (Acesso em: 28 mai. 2019).

HUYSMANS, J. (1998) "Security! What Do You Mean?," *European Journal of International Relations*, 4(2), pp. 226–255. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354066198004002004>.

IBGE (2010) *Estatística população Censo 2010 - Aglomerados Subnormais*. Rio de Janeiro. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/tabelas_pdf/tab2.pdf (Acesso em: 10 jun. 2019).

Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (2016) *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGxSbk5VMXFSVFJSTUUXMFRrVkdRbEZUTURCUmVtaEhURLJuTUZKcVZYUk9hazB4VFd0TmVVNXFUVepOYWxsM1RWUlpNVTE2VVhoTmVsa3dUMEU5UFE9PQ== (Acesso em: 24 mai. 2021).

Instituto Datafolha (2017) *Crise de segurança no Rio de Janeiro*. São Paulo. Disponível em: www.datafolha.com.br.

Instituto Datafolha (2018) *Avaliação de governos e opinião sobre segurança pública no Rio*. São Paulo. Disponível em: www.datafolha.com.br.

KAWAGUTI, L. (2017) *Comandante do Exército diz que insegurança jurídica pode inibir ação de tropas no Rio*, UOL Notícias. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/02/comandante-do->

exercito-diz-que-e-preciso-debater-efeitos-colaterais-do-combate-ao-crime-organizado.htm (Acesso em: 31 mai. 2021).

KEOHANE, R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

KRASNER, S.D. (1983) “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” in B.A. Simmons and R.H. Steinberg (eds) *International Law and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3–17. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808760.004>.

LEITE, M. et al. (2018) *Militarização no Rio de Janeiro: da Pacificação à Intervenção*. Rio de Janeiro: Mórula.

LIMA, R.S. de (2011) *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda Editorial.

LIMA, R.S. de et al. (2018) *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*. São Paulo.

Lima, R.S. de, Bueno, S. and Mingardi, G. (2016) “Estado, polícias e segurança pública no Brasil,” *Revista Direito GV*, 12(1), pp. 49–85. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201603>.

LINHARES, C., PESSOA, G.S. and QUEIROLO, G. (2018) “Relembre os principais momentos do governo Michel Temer, mês a mês,” *Folha de São Paulo* [Preprint].

LISBOA, V. (2018) *Interventor diz que não há previsão de ocupação permanente em favelas, Agência Brasil*.

MATHEWS, J.T. (1989) “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, 68(2), p. 162. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/20043906>.

MDB.org (sem data) *História, MDB.org*. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/conheca/historia/> (Acesso em: 22 jul. 2021).

MILLER, D. (2001) *The Cold War: A Military History*. Londres: Pimlico.

MINISTÉRIO DA DEFESA CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS (2020) *HISTÓRICO DE OPERAÇÕES DE GLO 1992-2020*. Brasília.

Ministério da Justiça e Segurança Pública (2004) *Atuação da Força Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça e Segurança Pública*. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546630482.88> (Acesso em: 5 jun. 2020).

MOURA, T. (2010) *Novíssimas Guerras - Espaço, Identidades e Espirais da Violência Armada*. Série Cosmópolis. Coimbra: Almedina.

MOURÃO, B., MUSUMECI, L. and RAMOS, S. (2017) *UPP: ÚLTIMA CHAMADA - Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro.

MUNIZ, J. de O. and ALMEIDA, R.R. de (2018) “RESPONDENDO ÀS BALAS: SEGURANÇA PÚBLICA SOB INTERVENÇÃO DAS PALAVRAS ENTREVISTA COM JACQUELINE MUNIZ,” *Trabalhos em Linguística Aplicada*, 57(2), pp. 993–1014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/010318138652393387341>.

NASSER, R.M., MORAES, R.F. de and Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014) *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. IPEA. Brasília: IPEA.

NYE, J.S. and LYNN-JONES, S.M. (1988) “International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field,” *International Security*, 12(4), p. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2538992>.

Observatório de Segurança Pública (sem data) *A Segurança Pública no Brasil*, OSP. Disponível em: <https://www.observatoriodeseguranca.org/a-seguranca-publica-no-brasil/> (Acesso em: 21 fev. 2022).

OLIVEIRA, A.B.C. de et al. (2012) “Securitização do Tráfico de Drogas: emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem nos morros do Rio de Janeiro,” in. Rio de Janeiro: IX Congresso Acadêmico de Defesa Nacional.

OLIVEIRA, V. (2019) *A Escola de Copenhague e a Teoria da Securitização*, Medium. Disponível em: <https://medium.com/@victoroliver/a-escola-de-copenhague-e-a-teoria-da-securitizacao-578e79f05731> (Acesso em: 27 jul. 2021).

PAIVA, A. and RAMOS, S. (2019) *Intervenção Federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro.

PAMPLONA, N. (2018) *Violência e desordem marcam Carnaval do Rio; três PMs são mortos*, *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/violencia-e-desordem-marcam-carnaval-do-rio-tres-pm-sao-mortos.shtml> (Acesso em: 10 jun. 2019).

PANDOLFI, D.C. (1999) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6762>.

PIOVESAN, E. (2019) *Plenário da Câmara dos Deputados aprovou 149 projetos em 2018*, *Agência Câmara de Notícias*. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/550177-plenario-da-camara-dos-deputados-aprovou-149-projetos-em-2018/> (Acesso em: 15 jun. 2021).

PIRES, J. (2010) *Veja como funciona uma intervenção federal*, Agência Câmara de Notícias.

Poets, D. (2015) “The securitization of citizenship in a ‘Segregated City’: a reflection on Rio’s Pacifying Police Units,” *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(2), pp. 182–194. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.002.se03>.

RAMOS, C.E. de F., SILVA, A. de O. e and SANTOS, L.S. (2018) *Plano Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal*. Rio de Janeiro.

RAMOS, S. et al. (2018) *Intervenção no Rio: à deriva sem programa, sem resultado, sem rumo*. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.observatoriointervencao.com.br/dados/relatorios1/> (Acesso em: 7 jul. 2021).

RAMOS, S. (2018) *Relat_Observ_6 meses_Vozes da Intervencao.pdf* - Google Drive. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1L6_9vhLymIFY-PMExwQZxw0qf3LT9VNg/view (Acesso em: 9 jan. 2019).

RAMOS, Si. et al. (2019) *INTERVENÇÃO FEDERAL um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro.

RAMOS, Si. (2019) “O que aprendemos com a intervenção,” in A. PAIVA (ed.) *INTERVENÇÃO FEDERAL um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro: Observatório da Intervenção CESeC, pp. 32–35.

da Redação (2018) *Decreto de intervenção no RJ suspendeu a tramitação de 536 PECs no Senado*, Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/23/tramitacao-de-mais-de-500-pecs-esta-suspensa-pelo-senado-ate-o-fim-da-intervencao-no-rj> (Acesso em: 8 jun. 2021).

REDAÇÃO VEJA RIO (2018) “Mais da metade dos visitantes do Réveillon do Rio são brasileiros”. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidade/mais-da-metade-dos-visitantes-do-reveillon-do-rio-sao-brasileiros/> (Acesso em: 2 jan. 2020).

ROCHA, L. de M. (2018) “Democracia e militarização no Rio de Janeiro: ‘pacificação’, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público,” in J. FARIAS (ed.) *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção*. Engrenagens Urbanas. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, pp. 223–239.

RODAS, S. (2018) *Políticos e autoridades do Direito repudiam assassinato de Marielle Franco*, *ConJur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-15/politicos-autoridades-direito-repudiam-morte-marielle-franco> (Acesso em: 18 jul. 2021).

RODRIGUES, L. (2018) *Pezão admite que faltou preparação para lidar com segurança no carnaval do Rio*, *Agência Brasil*.

RODRIGUES, R.I. and ARMSTRONG, K. (2019) *A Intervenção Federal no Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil*. Rio de Janeiro.

RODRIGUES, T. (2016) “Narcotráfico, Militarização e Pacificações: novas securitizações no Brasil,” in R.D.F. dos PASSOS and A. FUCCILLE (eds) *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional Volume 2*. Marília: Cultura Acadêmica, pp. 55–87. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=201020101129>.

ROLIM, M. (2006) *A síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI*. 1ª ed. Oxford: Zahar.

SESEG (2015) *Unidade de Polícia Pacificadora - UPP: da origem do programa à política de pacificação*. Rio de Janeiro.

SETA, I. (2017) *A falência das UPPs*, *EXAME*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/a-falencia-das-upps/> (Acesso em: 10 jun. 2019).

SIPRI (2021) *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>.

SLEK, S. (2016) “De aprovação recorde ao impeachment: relembre os principais momentos do governo Dilma,” *BBC News*, 16 agosto.

SOARES, D. (2018) *Temer quer rapidez nas investigações sobre morte da vereadora Marielle Franco*, *Agência Brasil*.

SOARES, L.E. (2019) *Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos*. Editado por I. Marcatti. São Paulo: Boitempo.

SORES, R. (2020) “UPPs atuam mais nas ruas do que nas favelas, e somente em ações pontuais,” *O Globo* [Preprint].

SZABÓ, I. and RISSO, M. (2018) *Segurança pública para virar o jogo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.

Tanno, G. (2003) “A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de Segurança Internacional,” *Revista Contexto Internacional*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf> (Acesso em: 5 abr. 2019).

TEIXEIRA, P. and GRANDIN, F. (2018) *UPP completa 10 anos com 60 policiais militares mortos em comunidades “pacificadas,”* G1 Rio de Janeiro.

TEMER, M. *et al.* (2018) D9288. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9288.htm#textoimpressao (Acesso em: 19 mar. 2021).

Thyone, C. *et al.* (2018) *Rio sob intervenção*. Rio de Janeiro.

ULLMAN, R.H. (1983) “Redefining Security,” *International Security*, 8(1), p. 129. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2538489>.

UNODC (2019) *Global Study on Homicide 2019*. Vienna.

VASCONCELLOS, F. (2010) “Pesquisa mostra alta aprovação das UPPs em favelas, sejam pacificadas ou não,” *O Globo* [Preprint]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/pesquisa-mostra-alta-aprovacao-das-upps-em-favelas-sejam-pacificadas-ou-nao-2911694> (Acesso em: 16 mai. 2021).

VIANA, N. (2018) “Exército é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública,” *Agência Pública* [Preprint]. Disponível em: <https://apublica.org/2018/10/exercito-e-acusado-de-matar-inocentes-em-operacoes-de-seguranca-publica/> (Acesso em: 31 mai. 2021).

WÆVER, O. (1995) “Securitization and Desecuritization,” in R.D. Lipschutz (ed.) *On Security*. New York: Columbia University Press, pp. 46–86.

WÆVER, O. (2015) *Securitisation theory - International Relations*. England: The Open University. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=wQ07tWOzE_c (Acesso em: 5 mai. 2021).

WALT, S.M. (1991) “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly*, 35(2), p. 211. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2600471>.

WILLADINO, R., COSTA DO NASCIMENTO, R. and SOUZA E SILVA, J. (2018) *NOVAS CONFIGURAÇÕES DAS REDES CRIMINOSAS APÓS A IMPLANTAÇÃO DAS UPPs*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://of.org.br/wp-content/uploads/2018/07/E-BOOK_Novas-Configura%C3%A7%C3%B5es-das-Redes-Criminosas-ap%C3%B3s-implanta%C3%A7%C3%A3o-das-UPPs.pdf (Acesso em: 20 mai. 2019).

UNODC (2019a) Brasil tem segunda maior taxa de homicídios da América do Sul, diz relatório da ONU, UNODC.ORG. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/07/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-amrica-do-sul--diz-relatrio-da-onu.html> (Acesso em: 31 mar. 2021).

WAEVER, Ole; BUZAN, Barry; De WILDE, Jaap. Security: a New Framework for Analysis. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 211-239, jun. 1991.

Anexo 1



**MINISTÉRIO DA DEFESA
CHEFIA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS
SUBCHEFIA DE OPERAÇÕES
SEÇÃO DE OPERAÇÕES COMPLEMENTARES**

HISTÓRICO DE OPERAÇÕES DE GLO 1992-2020

1. METODOLOGIA APLICADA

Para contabilizar o número de vezes ou operações em que as Forças Armadas foram empregadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), foram analisadas duas relações, uma originária da Marinha do Brasil (MB), contendo 46 operações, e outra do Exército Brasileiro (EB), contendo 183 operações. Outra relação analisada foi a do próprio Ministério da Defesa (MD), em que constavam 95 operações. O ano de início da contagem foi o de 1992 para o Exército e para a Marinha. Já para o MD, o ano de 2000 foi o marco inicial.

Cada planilha foi analisada isoladamente, fazendo-se as seguintes considerações:

- A regulamentação do instrumento da GLO, como vimos na forma atual, ocorreu após a implementação da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, e do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001;
- Outra legislação importante a ser observada é o Decreto nº 4.332, de 12 agosto de 2002, que trata da segurança do Presidente da República;
- As ações desencadeadas antes da implementação da legislação acima citada e até mesmo alguns anos após, foram interpretadas, por analogia, à luz da prática atual, desconsiderando-se como GLO aquelas cujo propósito era o apoio logístico a outros órgãos responsáveis pelo esforço principal da ação, aquelas voltadas para a segurança do Presidente da República, os exercícios, as resultantes de prorrogações e/ou operações realizadas sob a mesma autorização, plano ou decreto, por representarem, na verdade, etapas de uma mesma operação, realizada de forma descontinuada ou não, durante um período determinado;
- Foram, também, desconsideradas operações atípicas, como as ações características de Polícia Judiciária, outras que expressavam apenas a condição de prontidão das tropas, exercícios e operações na Faixa de Fronteira. Essas últimas devido ao atual enquadramento dado pela LC 97/99, quando se tratam de crimes transfronteiriços ou ambientais;
- Cabe ressaltar que o Ministério da Defesa foi criado no dia 10 de junho de 1999 e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas em 25 de agosto de 2010, e
- Por fim, foram retiradas aquelas operações que estavam replicadas nas citadas listas.

2. CLASSIFICAÇÃO

2.1 Operações GLO

TIPO	DEFINIÇÕES
Violência Urbana	De acordo com o Art. 15 da Lei Complementar (LC) 97/99.
Grave da Polícia Militar	
Outras *	
Segurança de Eventos	De acordo com o Art. 5 da Decreto nº 3.897/2001
Garantia da Votação e Apuração	De acordo com o Código Eleitoral Brasileiro

* Outras: Operações como ações referentes a questões indígenas, segurança de instalações de interesse nacional etc.

2.2 Operações não enquadradas ou computadas como GLO

TIPO	DEFINIÇÕES
Apoio Logístico, de Inteligência, de Comunicações e de Instrução	Ações de apoio aos Órgãos Federais, nos delitos de repercussão nacional ou internacional, restringindo-se às atividades logísticas, de inteligência, de comunicações e de instrução, conforme previsto nos Art. 17 e 18 da LC 97/99
Controle e Segurança de Área (CSA)	Segurança do Presidente da República prevista no Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2002.
Cumprimento de Mandado Judicial	Atividade de Polícia Judiciária prevista no Código de Processo Penal Militar (CPPM)
Prontidão	Condição, situação ou posição para ação imediata ou provável de aeronaves, tropas ou dispositivos.
Faixa de Fronteira	Atividades das FFAA preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, conforme previsto no Art. 16-A da LC 97/99
Prorrogações	Consideradas como continuidade de uma operação já deflagrada
Exercícios	Atividade de adestramento da tropa

3. ANÁLISE DAS OPERAÇÕES

De acordo com a metodologia e a classificação já expostas, chegou-se à seguinte tabulação em relação às planilhas apresentadas pelo Ministério da Defesa (MD), Marinha do Brasil (MB) e Exército Brasileiro (EB):

	TIPO \ LISTA	MD	MB	EB
GLO	Violência Urbana	24	5	21
	Greve da PM	18	4	23
	Eventos	32	11	27
	GVA	19	7	12
	Outros	3	0	24
	TOTAL	96	27	107
NÃO GLO	Apoio Logístico	1	8	18
	CSA	0	0	9
	Faixa de Fronteira	0	0	28
	Prontidão	1	0	3
	Exercício	0	0	2
	Prorrogação	0	4	8
	Mandado Judicial	0	0	3
	Repetição	0	7	5
	TOTAL	2	19	76
TOTAL	TOTAL GERAL	98	46	183

4. RESUMO GERAL

Da integração das relações apresentadas, retirando-se as redundâncias, chega-se aos números relativos às Operações de GLO:

TIPO	QUANTIDADE	PERCENTAGEM
Violência Urbana	23	16,4%
Greve PM	26	17,9%
Garantia da Votação e Apuração	22	15,7%
Eventos	39	27,9%
Outras	31	22,1%
TOTAL	141	100%

Anexo 2

DECRETO N.º 45.692 DE 17 DE JUNHO DE 2016

DECRETA ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
--

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM EXERCÍCIO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais,

CONSIDERANDO a grave crise econômica que assola o Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO a queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos royalties e participações especiais do petróleo;

CONSIDERANDO todos os esforços de reprogramação financeira já empreendidos para ajustar as contas estaduais;

CONSIDERANDO que a referida crise vem impedindo o Estado do Rio de Janeiro de honrar com os seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;

CONSIDERANDO que tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental;

CONSIDERANDO que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais afeta sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que já nesse mês de junho as delegações estrangeiras começam a chegar na Cidade do Rio de Janeiro, a fim de permitir a aclimação dos atletas para a competição que se inicia no dia 5 de agosto do corrente ano;

CONSIDERANDO, por fim, que os eventos possuem importância e repercussão mundial, onde qualquer desestabilização institucional implicará um risco à imagem do país de difícil recuperação;

D E C R E T A:

Art. 1.º Fica decretado o estado de calamidade pública, em razão da grave crise financeira no Estado do Rio de Janeiro, que impede o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 2.º Ficam as autoridades competentes autorizadas a adotar medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos essenciais, com vistas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 3.º As autoridades competentes editarão os atos normativos necessários à regulamentação do estado de calamidade pública para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Art. 4.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 2016

FRANCISCO DORNELLES

Anexo 3

Decreto nº 9.288, de 16 de Fevereiro de 2018

Presidência da República

Secretaria-Geral

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 9.288, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2018

Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso X, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.

§ 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto.

Parágrafo único. O cargo de Interventor é de natureza militar.

Art. 3º As atribuições do Interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

§ 1º O Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção.

§ 2º O Interventor poderá requisitar, se necessário, os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção.

§ 3º O Interventor poderá requisitar a quaisquer órgãos, civis e militares, da administração pública federal, os meios necessários para consecução do objetivo da intervenção.

§ 4º As atribuições previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que não tiverem relação direta ou indireta com a segurança pública permanecerão sob a titularidade do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

§ 5º O Interventor, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 4º Poderão ser requisitados, durante o período da intervenção, os bens, serviços e servidores afetos às áreas da Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, para emprego nas ações de segurança pública determinadas pelo Interventor.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de fevereiro de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER

Torquato Jardim

Raul Jungmann

Sergio Westphalen Etchegoyen

Carlos Marun

Este texto não substitui o publicado no DOU de 16.2.2018 - Edição extra

Anexo 4

Pronunciamento do presidente da república do Brasil, Michel Temer, no dia 16 de fevereiro de 2018²⁷

Boa noite.

Venho até você para fazer uma importante comunicação. Você sabe que o crime organizado quase tomou conta do estado do Rio de Janeiro. É uma metástase que se espalha pelo país e ameaça a tranquilidade de nosso povo. Por isso, decretei hoje intervenção federal na Segurança Pública no Rio de Janeiro. Tomo medida extrema porque assim exigiram as circunstâncias.

O governo dará respostas duras, firmes e adotará todas as providências necessárias para derrotar o crime organizado e as quadrilhas. Não aceitaremos mais passivamente a morte de inocentes. É intolerável que estejamos enterrando pais e mães de família, trabalhadores honestos, policiais, jovens e crianças.

Estamos vendo bairros inteiros sitiados, escolas sob a mira de fuzis, avenidas transformadas em trincheiras. Não vamos mais aceitar que matem nosso presente, nem continuem a assassinar nosso futuro.

A intervenção foi construída em diálogo com o governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão. Nomeei interventor o Comandante Militar do Leste, General Walter Souza Braga Netto, que terá poderes para restaurar a tranquilidade do povo. As polícias e as forças armadas estarão nas ruas, avenidas, comunidades. Unidos, derrotaremos aqueles que sequestram a tranquilidade do povo em nossas cidades. Nossos presídios não serão mais escritórios de bandidos, nem nossas praças continuarão a ser salões de festa do crime organizado. Nossas estradas devem ser rota segura para motoristas honestos, não vias de transportes de drogas ou roubo de cargas.

A desordem é a pior das guerras. Começamos uma batalha cujo o caminho é o sucesso. E contamos com todos os homens e mulheres de bem ao nosso lado, apoiando, sendo vigilantes e parceiros nessa luta.

Já resgatamos o progresso e retiramos o país da pior recessão de nossa história. É hora de reestabelecer a ordem. E a manutenção da ordem foi o fundamento constitucional para a intervenção, tal como prescreve o Artigo 34 da Constituição Federal. Unidos, traremos segurança para o povo brasileiro.

²⁷ Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-pronunciamento-temer-reitera-que-intervencao-no-rio-foi-construida-em-dialogo-com-pezao.ghtml>

Obrigado pela atenção.

Boa noite.

Que deus nos abençoe.