



EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE FORMAÇÃO COMPLEMENTAR DO EXÉRCITO
Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior - CGAEM



TC Cav Rafael Angelo Lisboa Moraes

**REFLEXOS PARA A ECONOMIA REGIONAL DURANTE A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES
DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM PELO EXÉRCITO BRASILEIRO**

**Salvador
2019**

TC Cav Rafael Angelo Lisboa Moraes

**REFLEXOS PARA A ECONOMIA REGIONAL DURANTE A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES
DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM PELO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército/ Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização de Gestão em Administração Pública.

Orientador: Prof. Alan Sales da Fonseca

**Salvador
2019**

TC Cav RAFAEL ANGELO LISBOA MORAES

**REFLEXOS PARA A ECONOMIA REGIONAL DURANTE A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES
DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM PELO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Formação Complementar do Exército /
Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG
como requisito parcial para a obtenção do Grau
Especialização de Gestão em Administração
Pública.

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Prof. Dr. Guaracy Silva – Presidente
UNIS

Profa. Dra. Gleicimara Araújo Queiroz Klotz – Membro 1
UNIS

Prof. Me. Fabrício Pelloso Piurcosky – Membro 2
UNIS

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	05
1.1	PROBLEMA.....	07
1.2	OBJETIVO.....	07
1.3	QUESTÕES DE ESTUDO.....	07
1.4	JUSTIFICATIVA.....	07
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	08
2.1	OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO	08
2.2	<i>EMPREGO E ATUAÇÃO DO EXÉRCITO EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO RIO DE JANEIRO</i>	<i>13</i>
2.3	<i>OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO COMPLEXO DO ALEMÃO E PENHA</i>	<i>15</i>
2.4	OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO COMPLEXO DA MARÉ	16
2.5	<i>CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA REGIONAL</i>	<i>17</i>
2.6	<i>INFLUÊNCIAS SOBRE A ECONOMIA REGIONAL VERIFICADAS DURANTE A REALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES</i>	<i>21</i>
3	METODOLOGIA.....	24
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	24
5	CONCLUSÕES.....	25
	REFERÊNCIAS	28

REFLEXOS PARA A ECONOMIA REGIONAL DURANTE A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM PELO EXÉRCITO BRASILEIRO

Rafael Angelo Lisboa Moraes¹

RESUMO

Este trabalho visa abordar os reflexos para a economia regional durante a realização de Operações de Garantia da Lei e da Ordem pelo Exército Brasileiro. Tal abordagem se justifica pela pouca quantidade de trabalhos acadêmicos existentes sobre a influência que estas Operações causam na economia regional de uma determinada área e em virtude deste fato, o assunto tem sido pouco explorado, em particular dentro da Força Terrestre. O estudo em questão pretende abrir a possibilidade da discussão sobre os efeitos que as operações têm sobre determinada região, no campo econômico, sejam eles positivos ou negativos. O objetivo deste estudo é analisar as influências econômicas causadas nas comunidades dos Complexos do Alemão/ Penha e da Maré, decorrentes da atuação das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Este propósito será conseguido através da revisão bibliográfica baseada em uma coleta documental a ser realizada na literatura existente, manuais, normas e relatórios de operações já realizadas.

Palavras-chave: Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Economia. Exército Brasileiro.

ABSTRACT

This paper aims to address the reflexes for the regional economy during the execution of Law and Order Guarantee Operations by the Brazilian Army. Such an approach is justified by the small amount of existing academic work on the influence that these Operations have on the regional economy of a given area and because of this fact, the subject has been little explored, particularly within the Earth Force. The study in question intends to open the possibility of discussion about the effects that the operations have on a given region, in the economic field, whether positive or negative. The objective of this study is to analyze the economic influences caused in the communities of the Alemão / Penha and Maré Complexes, resulting from the Armed Forces performance in Law and Order Guarantee Operations. This purpose will be achieved through literature review based on a documentary collection to be performed in existing literature, manuals, standards and reports of operations already performed.

Keywords: Law and Order Guarantee Operation. Economy. Brazilian army.

1 INTRODUÇÃO

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são realizadas nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem e por determinação expressa e exclusiva do Presidente da República, por motivação ou não dos governadores ou dos presidentes dos demais Poderes constitucionais.

Essas Operações são reguladas pela Constituição Federal, em seu artigo 142, pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001.

Nessas ações, as Forças Armadas agem de forma episódica, em área restrita e por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições.

¹ Tenente Coronel, de Cavalaria da turma de 1996. Especialista em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro – RJ Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras, Resende – RJ.

Um exemplo de uso das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem foi o emprego de tropas, nos últimos anos, em operações de pacificação de diferentes comunidades do Rio de Janeiro. Mais recentemente, também, pode ser verificado o uso de tropas federais nos estados do Rio Grande Norte, do Espírito Santo e atualmente, na Intervenção Federal na Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, todas tendo ocorrido por motivo do esgotamento dos meios de Segurança Pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado.

As Forças Armadas também atuaram enquadradas em Operações de GLO durante a realização dos grandes eventos realizados no país, em que pode-se citar como exemplos, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20), em 2012; a Copa das Confederações da FIFA e a visita do Papa Francisco a Aparecida e ao Rio de Janeiro durante a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; a Copa das Confederações, em 2013; a Copa do Mundo, em 2014 e nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, de acordo com Quadro de Emprego das Forças Armadas em Ações de Segurança Pública, do Ministério da Defesa².

Além disso, as operações de GLO são adotadas para assegurar a tranquilidade e lisura de processos eleitorais em municípios, mediante solicitação do Tribunal Superior Eleitoral ao Presidente da República, também previsto no Manual de Garantia da Lei e da Ordem, publicado também pelo Ministério da Defesa, em 2014, e que foi confeccionado por assessores civis e militares, com o objetivo de padronizar as rotinas e servir de instrumento educativo e de base doutrinária para as forças preparadas para atuar nesse tipo de ação.

A atuação do Exército Brasileiro em determinada região, quando da realização de Operações Militares, influencia em todos os campos e no âmbito econômico não é diferente, podendo se verificar que a região é abrangida como um todo, tanto a população como o ambiente.

Em virtude do exposto, este trabalho visa abordar os reflexos para a economia regional durante a realização de Operações de Garantia da Lei e da Ordem pelo Exército Brasileiro, em particular na Zona de Segurança Integrada do Comando Militar do Leste. O estudo pretende discutir os reflexos econômicos causados pela atuação da Força Terrestre em determinada região, no caso em questão, apoiando-se nas Operações realizadas nas Comunidades do Estado do Rio de Janeiro. Desta forma, pretende-se identificar as possíveis influências econômicas que a realização de uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem pode causar em uma determinada região.

² Conforme divulgado pelo Comando do Exército e pode ser verificado no Quadro de Emprego das Forças Armadas em Ações de Segurança Pública (Garantia da Lei e da Ordem) e no Histórico das Operações de Proteção Integrada.

Tal abordagem se justifica pela pouca quantidade de trabalhos acadêmicos existentes sobre a influência que estas Operações causam na economia regional de uma determinada área e em virtude deste fato, o assunto tem sido pouco explorado, em particular dentro da Força Terrestre.

O estudo em questão pretende abrir a possibilidade da discussão sobre os efeitos que as operações têm sobre determinada região, no campo econômico, sejam eles positivos ou negativos. O objetivo deste estudo é analisar as influências econômicas causadas nas comunidades dos Complexos do Alemão/ Penha e da Maré, decorrentes da atuação das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Este propósito será conseguido após uma pesquisa básica, exploratória e qualitativa, realizada através da revisão bibliográfica baseada em uma coleta documental a ser realizada na literatura existente, manuais, normas e relatórios de operações já realizadas.

1.1 PROBLEMA

Qual a influência econômica que a realização de uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem pode causar em uma determinada região?

1.2 OBJETIVO

A pesquisa tem como objetivo a realização de um estudo, que pode servir como base de assessoramento ao Comando, para que no caso de estabelecimento de uma Operação de Garantia da lei e da Ordem, quais seriam as influências econômicas possíveis, a que seriam submetidas determinada área ou população.

1.3 QUESTÕES DE ESTUDO

- a) Descrever o que é uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem;
- b) Citar exemplos de Operações de Garantia da Lei e da Ordem realizadas que serão objetos de estudo;
- c) Descrever a economia regional;
- d) Apresentar as influências sobre a economia regional verificadas durante a realização das Operações; e
- e) Apresentar as influências sobre a economia regional verificadas após a realização das Operações.

1.4 JUSTIFICATIVAS

O estudo em questão pretende abrir a possibilidade da discussão sobre os efeitos que as operações têm sobre determinada região, no campo econômico, sejam eles positivos ou negativos. O objetivo deste trabalho é a realização de um estudo, que pode vir a servir de base para assessoramento ao Comando, para que, com uma melhor consciência situacional

sobre as influências econômicas causadas a uma determinada região, durante uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem, possam ser tomadas decisões em melhores condições.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO

O Brasil está passando por uma grave crise política, econômica e social. Desta forma, os governantes, de um modo geral, têm se apoiado na possibilidade de pedir auxílio ao governo federal para o emprego das Forças Armadas no território nacional, através da ação subsidiária da Garantia da Lei e da Ordem. Este fato tem ocorrido em quase todas as unidades da Federação, ao longo dos últimos anos. Por ser um país de enorme miscigenação e grande extensão territorial, cada Estado possui uma característica multicultural e econômica diferenciada. Em virtude destas características nacionais, para este trabalho, serão estudadas as Operações de Garantia da Lei e da Ordem realizadas no Comando Militar do Leste, em particular, as Operações de Pacificação dos Complexos do Alemão e Maré, por terem sido de longa duração e com utilização de grandes efetivos.

A possibilidade da Garantia da Lei e da Ordem é utilizada em virtude da multiplicidade de aplicação. De acordo com o manual MD33-M-10, Garantia da Lei e da Ordem, do Ministério da Defesa é definida como:

Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001) (BRASIL, 2014b, s/p.).

Segundo o Manual de Campanha EB70-MC-10.223, Operações, pode-se verificar uma definição para as Operações da Garantia da lei e da Ordem:

3.4.6 GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

3.4.6.1. É uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado. Tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ocorre nas situações em que houver o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da Constituição ou nas que se presuma ser possível a perturbação da ordem.

3.4.6.2. Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República. A diretriz presidencial que autoriza e formaliza esse emprego será transmitida diretamente ao Ministro de Estado da Defesa que estabelecerá a missão, as condicionantes do emprego, os órgãos envolvidos e outras informações necessárias.

3.4.6.3. No contexto da GLO, existe o conceito de segurança integrada, que tem o objetivo de estimular e caracterizar maior participação e integração de todos os setores envolvidos, abrangendo ações preventivas e repressivas.

3.4.6.4. A segurança integrada enseja a confecção do Plano de Segurança Integrada, atribuindo responsabilidades de GLO sobre cada parcela do território nacional, desde a situação de normalidade. O plano deve prever a participação dos órgãos de Segurança Pública, órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e outros órgãos ou agências afins e de interesse da operação (BRASIL, 2017, p. 3-16).

Pode-se verificar ainda que as operações de Garantia da Lei e da Ordem estão previstas na própria Constituição Federal, quando esta prevê que:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na 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 (BRASIL, 1988, s/p.).

A regulamentação do dispositivo constitucional citado, é feita pelo Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto 2001, que disciplina o poder de polícia conferido às Forças Armadas para desenvolver ações de garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, quando esgotada a capacidade dos meios policiais previstos no artigo 144, da Constituição Federal.

A definição sobre o esgotamento da capacidade dos meios policiais é de exclusiva atribuição do Chefe do Executivo Regional, que é também, o comandante das Polícias Militares.

“Art. 1º As diretrizes estabelecidas neste Decreto têm por finalidade orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas, e de órgãos governamentais federais, na garantia da lei e da ordem.

Art. 2º É de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

(...)

§ 2º O Presidente da República, à vista de solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal, poderá, por iniciativa própria, determinar o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (BRASIL, 2001, s/p.).

Nessa situação, poderá ocorrer que as Polícias Militares Estaduais passem a atuar sob controle operacional do Comando Militar responsável pelas operações, conforme se

depreende do previsto no artigo 4º, sem, no entanto, tal circunstância ser imprescindível à atuação da Força Armada.

Art. 4º Na situação de emprego das Forças Armadas objeto do art. 3º, caso estejam disponíveis meios, conquanto insuficientes, da respectiva Polícia Militar, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam, ou recomendem, as situações a serem enfrentadas (BRASIL, 2001, s/p.).

Determina também o Decreto 3. 897, de 24 de agosto de 2001 que o emprego das Forças Armadas nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem seja episódico, que seja definida previamente a área das operações e que sua duração seja a menor possível.

O artigo 4º visa também preservar as Forças em operação, pois a determinação de uma área específica de atuação permite melhor planejamento, coordenação e controle das atividades a serem desenvolvidas. Quanto à determinação de ser episódica e de menor duração possível, também tem a intenção de preservar a Instituição, garantindo assim que não terá sua destinação constitucional desviada. Inclusive, este é um artigo que vem sendo constantemente desrespeitado.

Pelo acima exposto, pode-se dizer que a atuação das Forças Armadas está vinculada às seguintes condições:

- a. Prévia determinação do Presidente da República, após solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- b. Estabelecimento de Diretriz emanada pelo Chefe do Executivo;
- c. Estabelecimento da área de operações, na qual a Força exercerá o poder de polícia ostensiva;
- d. Definição dos meios locais postos em controle operacional ou em apoio às forças federais;
- e. Definição do período em que as operações ocorrerão e sua possibilidade de prorrogação.

No caso em estudo, o Exército Brasileiro denominou as Operações em que atuou como Operações de Pacificação. Verifica-se no estudo que não se aplica o termo utilizado nas ações para o que foi executado, apesar da similaridade das ações pelo motivo que se seguem. O Manual de Campanha EB20-MC-10.217, Operações de Pacificação, define da seguinte forma:

2.3.7.3 A fim de preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional, as Op Pac ocorrem, normalmente, em um quadro caracterizado pela ruptura da lei e da ordem, em operações contra forças irregulares (nacionais e/ou estrangeiras), em calamidades de grandes proporções na natureza, dentre outras (BRASIL, 2015, p. 2-5).

2.5.2 O grau de intervenção nas tarefas iniciais do governo local, no Território Nacional ou no exterior, pode variar desde o assessoramento até a utilização conjunta da Força.

Em determinadas circunstâncias, quando o governo local ou da nação anfitriã for inexistente, e de acordo com a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou de mandato internacional similar (que descreva também os limites da autoridade), pode-se instaurar um governo de responsabilidade da autoridade militar em benefício da população civil (BRASIL, 2015, p. 2-9).

Verifica-se que as Operações de Pacificação podem ser realizadas em território nacional ou no exterior, mas a principal diferença, doutrinariamente, está no condicionante legal para utilização dentro do país.

Desta forma, doutrinariamente, para a realização de uma Operação de Pacificação, em território nacional, é necessário o respaldo jurídico pertinente, que pela Constituição Federal é estabelecida pela decretação dos respectivos diplomas de exceção, o Estado de Sítio e o Estado de Defesa.

Apesar do exposto acima, as Operações de Pacificação preveem alguns objetivos que são pertinentes ao estudo em questão, uma vez que também se encontram no escopo do estado final desejado nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Ainda analisando o Manual de Campanha EB20-MC-10.217, Operações de Pacificação, observa-se que:

2.3.5 As Op Pac favorecem a reconciliação entre adversários locais ou regionais e ajudam a restabelecer instituições políticas, jurídicas, sociais e econômicas. Em caso de Operações de Paz em uma nação estrangeira, sob a égide de organismos internacionais, ou em situações de emergência nacional, como agressão efetiva por forças estrangeiras, grave ameaça à ordem constitucional democrática ou calamidade pública, apoiam a transição para uma governança legítima.

2.3.6 As Op Pac englobam várias atividades e tarefas militares em coordenação com outros vetores civis. Em algumas situações, assemelham-se às tarefas de apoio a Órgãos Governamentais, contudo distinguem-se destas quanto ao contexto em que são conduzidas: em Território Nacional quando do estabelecimento de um Estado de Exceção ou no exterior, sob a capitulação específica de mandatos de organismos internacionais (BRASIL, 2015, p. 2-4).

É importante destacar, também previsto no mesmo Manual de Campanha, a objetivo final da Operação, contextualizado no termo – Estado Final Desejado:

5.2.10.2 Estado Final Desejado

5.2.10.2.1 Nas Op Pac, o EFD é alcançado por meio da sinergia obtida a partir da unidade de esforços de todos os vetores (civis e militares). O êxito é caracterizado por quatro condições gerais no EFD:

- a) ambiente seguro e estável;
- b) restauração de serviços essenciais;
- c) governança; e
- d) desenvolvimento econômico e de infraestrutura.

Para planejar a restauração desses serviços é a EAEEL-MSO, cujas letras correspondem às iniciais de: esgoto, água, eletricidade, educação, lixo, médico, segurança e outras considerações. (BRASIL, 2015, p. 5-5).

Figura 1 – Estado Final Desejado

	LINHAS DE ESFORÇO	OBJETIVOS	ESTADO FINAL
E	ESGOTO	Sistema de esgoto operando	Serviços essenciais restaurados Infraestruturas críticas protegidas e em funcionamento População protegida Controle e Segurança Civil obtidas
A	ÁGUA	Serviço de abastecimento de água funcionando	
E	ELETRICIDADE	Serviço de distribuição de energia elétrica operando	
E	EDUCAÇÃO	Todas as escolas abertas e funcionando	
L	LIXO	Serviço de coleta e tratamento de lixo funcionando	
M	MÉDICO	Hospitais e clínicas funcionando	
S	SEGURANÇA	Mecanismo de aplicação da lei e contra incêndios funcionando	
O	OUTRAS CONSIDERAÇÕES	Outras considerações que não foram especificadas	

Fonte Manual de Campanha EB20-MC-10.217, Operações de Pacificação

Para atingir o Estado Final Desejado, é incentivado a atuação junto a órgãos de segurança locais, Organismos Não Governamentais, empresas (públicas e privadas) e outras agências, para atingir a estabilidade da região, e possibilitar o final da operação. Para tanto, planeja-se a atuação da Força Terrestre na fase da normalização:

...

2.5.5.4 Normalização – é caracterizada pelo emprego do componente militar em missões que contribuam para a sustentabilidade da região, sendo conduzida por intermédio da realização integrada de quatro ações: segurança, restabelecimento da lei, bem-estar social e econômico, governança e participação. Dentre as atividades e tarefas realizadas, se destacam: reorganização e treinamento dos órgãos de segurança locais, reconstrução e/ou manutenção de infraestruturas críticas básicas (pontes, estações de tratamento de água e de energia etc), dentre outras.

2.5.5.5 As ações militares, em cada uma das fases, devem objetivar a construção das condições necessárias para o desenvolvimento de um ambiente favorável à retomada do controle do Estado sobre a área a ser pacificada e têm como finalidades principais: proporcionar um ambiente seguro e estável; proteger a população, ativos e infraestruturas críticas; atender às necessidades críticas da população; conquistar o apoio da opinião pública; e restabelecer o ambiente institucional para o desenvolvimento.

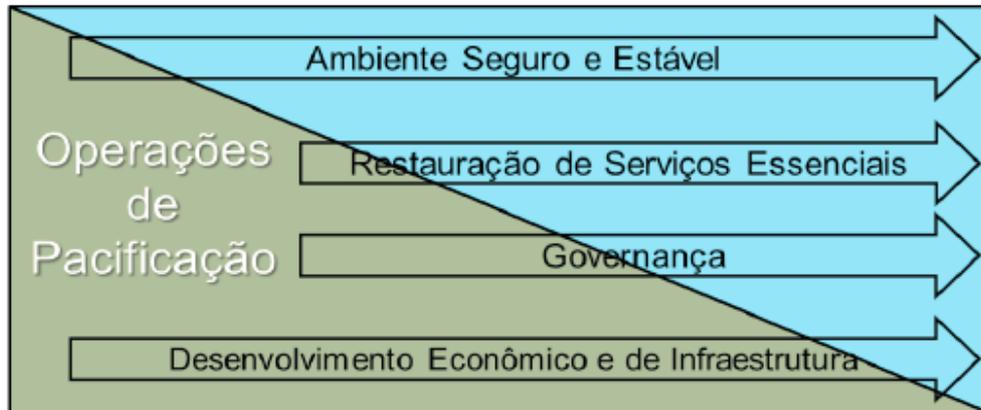
2.5.6 A gama de missões a ser empreendidas abrange várias atividades e tarefas militares em coordenação e unidade de esforços com vetores civis, favorecendo a reconciliação entre adversários locais ou regionais e ajudando a restabelecer instituições políticas, jurídicas e econômicas. É essencial que as instâncias civis participantes sejam associadas ao planejamento o mais cedo possível, devendo ser consultadas no que concerne à divisão de papéis, coordenação de ações e preparação da transferência de autoridade entre militares e civis.

...

2.5.8 A colaboração das forças militares com os órgãos de segurança locais, ONG, empresas (públicas e privadas) e outras agências em presença deve ser buscada sistematicamente, a fim de contribuir para o cumprimento de atividades e tarefas atribuídas ao componente militar que visam, desde a fase de intervenção, à

manutenção da soberania do país anfitrião (exterior) ou do pacto federativo (Território Nacional), à recuperação da legitimidade e credibilidade das instituições e ao apoio a suas ações até a fase de normalização. (BRASIL, 2015, p. 2-11).

Figura 2 – Principais Atividades e Tarefas nas Operações de Pacificação



Fonte Manual de Campanha EB20-MC-10.217, Operações de Pacificação

Neste contexto, verifica-se que a denominação de Operação de Pacificação não é correta, porém o seu desenvolvimento está no mesmo contexto de uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem no que tange a fase de normalização, pois em ambas é necessária uma atuação no campo econômico da área de operações a fim de atingir a estabilização da área e garantir o desenvolvimento econômico e social da população.

2.2 EMPREGO E ATUAÇÃO DO EXÉRCITO EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO RIO DE JANEIRO

O Rio de Janeiro contemporâneo é uma metrópole habitada por mais de seis milhões de habitantes, dos quais cerca de dois milhões são residentes de favelas, o que configura um cenário de conflito social. Ao longo das últimas quatro décadas a cidade passou e ainda continua passando por uma transformação muito profunda, que traz consigo uma série de consequências, seja no campo social, como também nos campos político e econômico³.

O Rio de Janeiro de hoje é uma cidade de profundas divisões sociais. Um dos eixos dessa divisão é o que ocorre entre as favelas e bairros regulares. Esse eixo de divisão de metrópole entre morro e asfalto é um conglomerado muito complexo de vários fenômenos

³ De acordo com o Censo 2010 do IBGE. Ver: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2018.

sociais, em que o aspecto econômico não é o único fator, nem determina ou define de forma mais forte a complexidade do problema.

Pode se verificar ainda que no Rio de Janeiro existe um fator complicador, que se configura em uma constante disputa política, entre grupos, que têm poder tanto político como também econômico e social, para os quais é rentável a duração do conflito atual, que tem como efeito a limitação da integração dos mais pobres na comunidade.

Segundo estudo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em 2010, a população residente em favelas representava 23% do total da população carioca, ou 1.443 mil habitantes. As proporções variavam significativamente entre as regiões da cidade⁴.

Ao longo dos anos 70, a cidade viu surgir uma facção criminosa autodenominada de Comando Vermelho (CV). Durante os anos 80, essa organização havia ampliado suas operações em diversos centros penitenciários localizados na cidade e, até esse momento, o sequestro e o roubo de bancos e de joalherias eram suas principais fontes de recursos. A partir da década de 1980, a venda de drogas passou a ser a principal atividade criminosa do CV.

Nessa década, os diversos governos do Estado do Rio de Janeiro que se alternavam no poder não davam continuidade à política implantada por seu antecessor, o que gerou a ausência de uma política de segurança pública eficaz. A ideia de que “a polícia não atua nas comunidades carentes” chegou a ser defendida por determinados governantes, permitindo que a área fosse controlada pelos criminosos.

No fim dos anos 80 e início dos anos 90, surgiram outras facções criminosas que começaram a disputar o controle das comunidades, o que invariavelmente resultava em violentos conflitos e o narcotráfico foi instituído como principal fonte de recursos da criminalidade.

A exposição prolongada ao poder do narcotráfico fez com que uma porção significativa da população local tenha adaptado seu estilo de vida à violência rotineira e aos tiroteios. O morador local é, além disso, cético com respeito às ações do Estado. Esse poder serviu durante anos como uma fonte de atração para uma parte significativa da população, em particular para os mais jovens.

Nas últimas décadas, o poder de fogo dos criminosos vem aumentando significativamente com o emprego generalizado de fuzis de assalto e armamentos automáticos. Além disso, passaram a utilizar comboios de carros e motocicletas com

⁴ Estudo realizado pelo Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com base no Censo 2010, conforme pode ser verificado em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF. Acesso em: 09 out 2018.

delinquentes fortemente armados, chamados “bondes”, para executar ataques e transitar entre as comunidades da mesma facção pelas ruas e avenidas da cidade.

A partir de 2008, o então governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, iniciou um projeto para instalar unidades específicas de Polícia denominadas como “Unidades de Polícia Pacificadora” (UPP), dentro das comunidades que estavam controladas por facções criminosas, tendo como exemplo principal o modelo utilizado pela cidade de Bogotá, na Colômbia, com o conceito de polícia de proximidade ou polícia comunitária.

No final de 2009, a maioria destas UPP tinha sido instalada nas comunidades dominadas pelo CV, e os Complexos do Alemão e da Penha se converteram em uma espécie de quartel-general da facção, um refúgio seguro para as lideranças e os traficantes destas e de outras comunidades.

É importante salientar que a instalação das UPP, como projeto de Segurança Pública, também atendia ao projeto do governo estadual da promoção dos grandes eventos que estavam, na época, programados, com destaque para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Além disso a instalação das UPP acarretou em uma dispersão dos criminosos para outras comunidades do Município do Rio de Janeiro e também para outros municípios do estado, como Niterói, Duque de Caxias, Belford Roxo, Queimados, Angra dos Reis, Cabo Frio, Campos e etc.

No ano de 2010, como reação a expansão das UPP, os criminosos, particularmente do Comando Vermelho, orquestraram, de dentro dos presídios uma série de atentados contra os OSP e contra bens particulares, estabelecendo um clima de insegurança na população. Em virtude do exposto, o governo do estado decide ocupar o Complexo do Alemão e Penha, comunidades que concentravam a maior parte da liderança da facção em liberdade.

É sempre importante salientar que o emprego das tropas federais foi motivado pela insuficiência dos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro de combater a criminalidade e da incapacidade do poder público local de fornecer serviços essenciais como educação, saúde, saneamento básico, entre outros, nas comunidades do Complexo do Alemão e Maré, respectivamente (ESCOTO, 2015).

2.3 OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO COMPLEXO DO ALEMÃO E PENHA

A região conhecida como os Complexos do Alemão e da Penha permaneceu muito tempo sob o jugo da delinquência, que aumentava sistematicamente sua influência sobre a população local. Os bailes populares patrocinados por traficantes servem até hoje para fazer apologia ao crime e incrementar sua rede de simpatizantes e colaboradores.

A área dos dois complexos possui aproximadamente 16 km² e compreende uma região de aglomeração urbana vertical com cerca de 400 mil habitantes, considerando não só a comunidade, mas também a área de influência ao seu redor. O espaço se caracteriza por uma deficiente rede de vias de acesso, além de construções populares distribuídas de maneira irregular pelo terreno (Brito Repsold, 2012, *apud* CML, 2012).

O ambiente operacional em que atuou a força de pacificação estava assim caracterizado⁵.

Complexo da penha: População: cerca de 200.000 habitantes;

Comunidades: Morro do Cariri, Morro da Caixa d'Água, Morro da Fé, Morro do Caracol, Morro do Sereno, Vila Proletária da Penha, Morro da Chatuba, Vila Cruzeiro, Rua Laudelino Freire (grotão da penha).

Complexo do Alemão: População: cerca de 200.000 habitantes;

Comunidades: Nova Brasília, Morro das Palmeiras, Morro da Baiana, Morro do Alemão, Morro do Adeus, Morro do Itararé, Relicário, Joaquim de Queiróz, Vila Matinha, Mourão Filho, Parque Alvorada.

Nas áreas dos Complexos da PENHA e do ALEMÃO, os criminosos da facção Comando Vermelho (CV) exerciam o controle sobre a vida das comunidades e obstruíam as ações do Poder Público. O Comando Vermelho era a única facção criminosa atuante na área, o que lhe permitia disseminar o clima de terror, sem oposição. Os marginais possuíam armamentos pesados como fuzis calibre 5.56, 7.62 (G3, AK 47 e FAL), Fz Mtr.30, Fz .50, pistolas e granadas e os portavam ostensivamente.

2.4 OPERAÇÃO DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO COMPLEXO DA MARÉ

A Operação de Garantia da Lei e da Ordem no Complexo da Maré teve a finalidade de contribuir para a pacificação do território e estabelecer condições de segurança para a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora. A atuação dos militares — comandada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e chamada de Operação São Francisco — foi regulada por uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

⁵ Brito Repsold (2012, *apud* CML, 2012).

O efetivo foi composto por um efetivo de cerca de 2,5 mil militares, substituídos a cada dois meses. Porém, segundo o Ministério da Defesa, houve momento de estarem mobilizados até 3,3 mil militares⁶.

Segundo Silva, (2017) o momento que antecedeu a ocupação da maré pelo Exército Brasileiro, em abril de 2014, foi crítico em vista dos enfrentamentos entre os Criminosos e a Polícia Militar, especialmente o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE).

Ainda segundo Silva, (2017) na região do Complexo onde residiam cerca de 140 mil pessoas, distribuídas por 16 favelas, e consistindo no mais populoso conjunto de favelas do Rio de Janeiro, com mais habitantes que 96% das cidades brasileiras⁷.

A transformação da Maré em um polo de habitação popular da cidade começou com o Projeto Rio, em 1979. A iniciativa do Governo Federal foi centrada no aterramento de grandes áreas, na extinção das palafitas e na transferência de sua população, bem como dos moradores do entorno, para quatro conjuntos habitacionais— Vila do João, Conjunto Esperança, Vila dos Pinheiros e Conjunto Pinheiros. Nos anos 1990, por sua vez, a Prefeitura construiu mais três conjuntos — Nova Maré, Bento Ribeiro Dantas e Salsa e Merengue (inaugurado com o nome de Novo Pinheiros).

Com isso, o conjunto inicial das seis favelas contíguas — Morro do Timbau, Baixa do Sapateiro, Parque Maré, Nova Holanda, Parque Rubens Vaz e Parque União — foi transformado, com a consolidação de outras próximas e a construção dos citados conjuntos habitacionais, chegando ao número de 16. Na realidade, os moradores que foram residir nos novos conjuntos eram, em sua maioria, oriundos desse núcleo inicial da Maré, fazendo parte de famílias que tinham uma relação de longa data com a região.

Graças à proximidade de comércios e serviços; facilidade de locomoção para diferentes partes da cidade; custo baixo de moradia; relações pessoais de longo prazo; existência de escolas, postos de saúde, boa infraestrutura de água, esgoto sanitário e coleta de lixo; oferta de projetos sociais; igrejas de diferentes crenças entre outros fatores, serviu como motivação para o aumento exponencial da densidade populacional.

2.5 CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA REGIONAL

⁶ Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-damare-acaba-hoje>> Consulta em 20 nov 2018.

⁷ IBGE. Censo Demográfico 2010. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE, o bairro Maré é o 9º (nono) mais populoso entre os 161 existentes na cidade do Rio de Janeiro, contabilizando 129.770 habitantes. O Censo Maré revelou, em 2013, que o contingente populacional do bairro Maré já possuía 132.732 moradores — e, contabilizando Marcílio Dias, era de 139.073 moradores.

Para Guimarães Ferreira e Velloso (2008) o mercado de drogas é uma das principais razões da violência no Rio de Janeiro. Os custos dessa violência e da desordem cuja origem pode ser traçada à droga são de grande magnitude e, de certo modo, maior do que o próprio negócio da droga. Segundo vários estudos, a violência tem gerado custos diretos da ordem de 5% do PIB estadual, na forma de despesas crescentes em segurança e saúde no orçamento do poder público e do setor privado.

Guimarães Ferreira e Velloso (2009) citam que as áreas violentas coincidem com áreas com alto índice de informalidade, e áreas violentas expulsam negócios bem-sucedidos, levando-os à falência ou favorecendo a migração para locais mais seguros. Essa dinâmica é perversa ao desenvolvimento porque as atividades informais obtêm vantagem não pela sua maior produtividade, mas pelo seu menor custo tributário e pela desatenção a direitos dos trabalhadores. Ou seja, não pela criação de riqueza, mas pela captura da riqueza dos outros. Além dessa concorrência direta, o risco de roubo de carga, ou violência contra funcionários, somado ao custo da segurança privada torna regiões violentas menos competitivas. O efeito de expulsão se dá às vezes de maneira indireta. Por exemplo, os prejuízos originados em áreas violentas podem ser transferidos para o resto do Estado, afetando a competitividade da economia como um todo, como no caso do roubo de energia elétrica. Neste caso, as perdas em determinadas áreas são em parte repassadas para a tarifa de luz de todos os consumidores, tornando as atividades industriais mais caras e afugentando as empresas e criando desemprego. A violência tende, portanto, a dificultar a arrecadação dos tributos, com impacto negativo na capacidade de o estado prover serviços básicos à população.

Além das consequências sobre a atração de investimentos, a atividade econômica e a arrecadação, a própria eficácia de políticas públicas é seriamente comprometida em ambientes violentos. No Rio de Janeiro, há casos de comunidades separadas pela guerra entre facções criminosas.

A estimativa de demanda por drogas também permite jogar alguma luz sobre um fenômeno bastante específico do Rio de Janeiro, que é a diversificação da atividade do tráfico na direção da provisão de diversos serviços nas favelas. Este fato também ajuda a explicar a ênfase dos traficantes em manter o controle territorial de certas áreas, onde o crime passa a controlar serviços que vão de eletricidade à programação de TV a cabo. De fato, o controle territorial permite ao criminoso uma série de economias de escopo na oferta de serviços ilegais, ou na terceirização e posterior tributação dos serviços fornecidos.

Guimarães Ferreira e Velloso (2009) afirmam que os traficantes procuram criar barreiras à entrada nos seus negócios, o que lhes conferem algum poder de fixação de

preços. Possuir armamentos, por exemplo, ajuda a criar um monopólio em uma determinada região, o que gera certa capacidade de determinação de preços no varejo. A criação de barreiras à entrada, no caso das drogas, é mais fácil no segmento atacadista do que no varejista.

A quantidade de pessoas envolvidas no tráfico tem sido estimada, com base em evidências da Polícia Civil, em 1.5% da população total residente em favelas. Esta medida indicativa sugeriria a participação de aproximadamente 16,5 mil pessoas (16.387 pessoas, já que de acordo com o Censo de 2000 do IBGE, havia naquele ano 1.092.476 residentes nas favelas). Obviamente não se presume que apenas as pessoas nas favelas participam no tráfico—mas é nessas áreas, onde o tráfico por vezes tem o controle territorial, que se concentram aqueles diretamente envolvidos. Aplicando-se os percentuais de funcionários da pesquisa do Observatório de Favelas sobre uma estimativa de 16.387 pessoas envolvidas no tráfico, e multiplicando por seus respectivos salários, chega-se no custo anual estimado de mão-de-obra, de aproximadamente R\$ 158,7 milhões. Considerando-se as duas despesas, o custo anual do tráfico, que é o somatório do custo fixo com os custos variáveis, é de aproximadamente 280,5 milhões de reais⁸. Este estudo estimou que o faturamento anual da venda no varejo de maconha, cocaína e crack na cidade do Rio de Janeiro esteja na faixa de R\$ 316 milhões e R\$ 633 milhões.

Os Complexos da Penha e do Alemão são conjuntos de comunidades densamente povoadas marcadas pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), caracterizado por moradias precárias e pela miséria.

O Complexo do Alemão havia sido objeto de um Plano de Desenvolvimento Urbanístico em 2001, desenvolvido através da Secretaria de Habitação da Prefeitura (Secretaria de Habitação, Prefeitura do Rio de Janeiro, 2004). O Plano do Complexo do Alemão surgiu como consequência dos conhecimentos adquiridos nas experiências com as grandes favelas e se apresentou como um Plano Diretor. As intervenções do PAC no Complexo do Alemão, com valor global de R\$ 896 milhões (US\$ 392 milhões), fazem uso desse estudo anterior agregando alterações, nas quais a mobilidade ganha destaque com a implantação do primeiro teleférico em favelas no Rio de Janeiro⁹.

A questão das Comunidades no Rio de Janeiro ganhou novo impulso recentemente, quando foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (lançado em janeiro de

⁸ Estudo A Economia do Tráfico na Cidade do Rio de Janeiro: uma tentativa de calcular o valor do negócio, da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

⁹ Estudo realizado pelo Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com base no Censo 2010, conforme pode ser verificado em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF. Acesso em: 09 out 2018.

2007) para estimular o desenvolvimento econômico e social do país através do investimento em infraestrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

No Rio de Janeiro, o programa envolve o Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. Entre outras ações, o PAC selecionou vários assentamentos “subnormais” a serem contemplados, entre os quais as três favelas: Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Complexo do Alemão e Favela da Rocinha. Estas favelas receberam verbas do setor de infraestrutura social e urbana do PAC-RJ, no valor de aproximadamente R\$ 1,2 bilhões (US\$ 525 milhões), do total de R\$ 125,7 bilhões (US\$ 55 bilhões) dos investimentos do programa para o estado até 2010.

O PAC da Infraestrutura Social e Urbana dá sequência à política de intervenções em favelas na cidade do Rio de Janeiro com a grande diferença, em relação às intervenções anteriores, no que diz respeito à sua abrangência. Assim, na identificação das áreas consideradas prioritárias de investimento, o PAC dá ênfase a grandes aglomerados, conjuntos de favelas em áreas de localização estratégica na cidade.

Nas três comunidades citadas foram realizadas obras nas redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, iluminação pública, além de alargamento e pavimentação de ruas, construção de novas unidades habitacionais e melhorias nas existentes e construção de equipamentos públicos.

No que se refere à mobilidade, consiste na elaboração de intervenções que buscam estabelecer conexões com a rede de transporte urbano existente, além de atuar na escala local através da estratégia anteriormente estabelecida de alargamento e conectividade de cada área ao sistema viário.

A falta de ações governamentais concretas, relacionadas às infraestruturas de habitação, urbanismo e saneamento básico, tornaram as favelas conjuntos habitacionais insalubres. Nesses aglomerados populacionais, onde há ausência efetiva do Estado, desenvolvem-se atividades ilícitas (tráfico de drogas, formação de quadrilhas, furtos de energia elétrica e de sinais transmissores a cabo, dentre outras), das quais os órgãos de segurança pública estadual têm se mostrado incapazes e insuficientes na repressão aos delitos (COSENDEY, 2014, p. 28).

Ao contrário do verificado durante as Operações no Complexo Alemão/ Penha, onde pode ser observado a atuação do Estado, refletida nos na atuação dos Órgãos de Segurança Pública, judiciário, serviços públicos e uma mobilização da sociedade para o desenvolvimento econômico e social, a Operação no Complexo da Maré se caracterizou pela ausência do

poder público, contando apenas com a atuação da Forças Federais e os Órgãos de Segurança Pública locais.

Segundo Xavier (2017), o Complexo da Maré é caracterizado por um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) muito baixo, onde há escassez de serviços de saneamento básico, de saúde e de educação. O crime organizado desenvolvia livremente atividades de tráfico de drogas, armas e munição, sinalizando a baixa eficiência dos órgãos de segurança pública no combate a esses delitos.

Ainda segundo Xavier (2017), a Operação São Francisco foi desenvolvida nesse ambiente operacional populoso, onde as considerações civis tornaram-se fator preponderante no processo de decisão nos mais diversos níveis.

O patrulhamento diuturno realizado por integrantes do Exército e da Marinha era influenciado diretamente pela população, pelas estruturas presentes na área de operações, pela ausência de capacidades relacionadas à infraestrutura básica, como saúde e saneamento, pela mídia constantemente presente, por organizações não-governamentais (ONG) e outras instituições civis, bem como, de forma intensa, por membros do crime organizado (CO).

2.6 INFLUÊNCIAS SOBRE A ECONOMIA REGIONAL VERIFICADAS DURANTE A REALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES

Quando do início das Operações, conforme já descrito anteriormente, o tráfico de drogas estava entrelaçado com a economia local, de forma direta ou indireta, pela promoção de bailes e feiras da droga em ambos os complexos. Os serviços clandestinos (luz, água, gás, transporte, internet, jogos caça-níquel) eram controlados pelos traficantes, seja direta ou indiretamente.

Desta forma, para modificar a situação existente, as Forças empregadas atuaram em várias frentes¹⁰:

a. Na segurança.

a.1 Na ocupação de pontos fortes que proporcionavam observação sobre toda a área e a pronta resposta;

a.2 Realização de presença da tropa nos pontos de maior circulação de pessoas e veículos, chamados de ponto de visibilidade;

a.3 Patrulhamento a pé, aéreo (helicópteros) e motorizado (veículos, blindados leves e motocicletas) de toda a área, 24 horas por dia; e

¹⁰ Brito Repsold (2012, *apud* CML, 2012).

a.4 Realização de ações de busca e apreensão orientadas pelas operações de inteligência.

b. Para o aumento da sensação de segurança para as populações do entorno e da comunidade, buscando efetividade e apoio do poder público:

b.1 Realização de operações de comunicação social tendo como alvos as lideranças comunitárias e os diversos segmentos sociais das comunidades;

b.2 Realização de ações educativas nas escolas;

b.3 ações cívico sociais em complemento às ações do Estado;

b.4 Realização de “Operações de Choque de Ordem” com Órgãos da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e Governo Estadual, com a finalidade de coibir a prática de contravenções.

c. Na repressão ao crime organizado, com a finalidade que quebrar a capacidade econômica da facção, foram empreendidas as seguintes medidas:

c.1 Operação de apoio à Lei Seca;

c.2 Operação contra ligações clandestinas (“gatonet”);

c.3 Operação de apreensão de máquinas de caça-níquel;

c.4 Operação contra o transporte ilegal; e

c.5 Operação contra a venda ilegal de gás.

A ocupação dos complexos do alemão e da penha proporcionou¹¹:

a. Uma expressiva redução dos índices de criminalidade nos bairros adjacentes, conforme abaixo:

a.1. Roubo de veículos – queda de 78%;

a.2. Homicídios – queda de 86% (índice de 1,5 por 100.000 habitantes);

a.3. Assaltos a residências – diminuição de 91%; e

a.4. Assaltos a transeuntes – 78%.

b. Aumento da sensação de segurança vivida na cidade de Rio de Janeiro, tendo em vista que o “Complexo do Alemão” era, até então, inexpugnável, e se convertia em refúgio para as principais cabeças do crime organizado.

c. Retomada da normalidade na vida da população dos complexos e do entorno.

Ao lado dessas conquistas, a presença policial e do Exército no complexo do Alemão e penha também permitiu:

a. A instalação de uma unidade do Poder Judiciário estadual, para o atendimento das demandas da população;

¹¹ Brito Repsold (2012, *apud* CML, 2012).

- b. A oferta de novos serviços à população por empresas da área bancária, de telecomunicações, de TV por assinatura e de transporte coletivo;
- c. O retorno da operação de empresas que haviam saído da área;
- d. O desenvolvimento de projetos de resgate da cidadania pelos governos estadual e municipal; e
- e. O desenvolvimento da economia local com expressivo aumento na abertura de estabelecimentos comerciais.

Ao final, CONSEDEY (2014) afirma que o estudo das considerações civis na Operação Arcanjo foi fundamental para o sucesso dessa missão, representado pelos seguintes resultados positivos:

- Apoio, na maioria das vezes, dos líderes comunitários e promotores de eventos para intercederem, junto aos populares, evitando tumultos nas festas;
- Manutenção, de maneira geral, de um bom relacionamento com a população da área, pelo aprimoramento das técnicas de abordagem da tropa, mesmo tratando-se de elementos suspeitos;
- A redução do índice de ocorrência de ilícitos, em razão do emprego da massa para inibir ações hostis dos APOP;
- Desencadeamento de ações rápidas com o máximo de surpresa, visando à eficácia das ações, desestabilizando os APOP e criminosos;
- A obtenção de resultados mais eficientes e expressivos nas operações, fruto do estreito contato das autoridades da administração pública estadual e municipal com os integrantes do Comando da F Pac (COSENDEY, 2014, p. 41).

Nas ações no Complexo da Maré, as Forças Armadas, fruto da experiência adquirida no Complexo do Alemão/ Penha replicou as atividades na Operação. Devido à pouca mobilização da sociedade no processo, não existe o registro de políticas públicas executadas, para a promoção de atividades econômicas com a finalidade de diminuir o poder econômico paralelo das Facções Criminosas.

Segundo Xavier (2017), a influência exercida pelas organizações criminosas sobre a população do Complexo da Maré no que diz respeito ao estado paralelo, com suas próprias leis, acabou por tornar a população contra as polícias. Devido à insuficiência desses órgãos, teve início a Operação São Francisco, passando as tropas federais a serem responsáveis pela segurança pública da área, muitas vezes enfrentando forte oposição da população devido à influência das facções criminosas.

Desta forma, outro ponto adicional a ser considerado na avaliação do impacto econômico das ocupações das Comunidades é a perda da renda associada ao narcotráfico, que em algumas localidades era muito importante. Por um lado, os traficantes eram grandes consumidores, pois eles pediam sempre “tudo do bom e do melhor, em grande quantidade”. Injetavam dinheiro no comércio local já que muitos deles sustentavam várias famílias e evitavam sair da favela por motivos de segurança. E não somente as pessoas vinculadas ao tráfico tiveram sua renda reduzida, os comerciantes que vendiam para o pessoal que vinha para os bailes, agora severamente restringidos ou proibidos, também sofreu uma queda dos ingressos. Assim, a relação custo-benefício varia de uma comunidade para outra, mas este balanço deve ser considerado na hora de entender a reação de cada comunidade. Nos locais em que a chegada de recursos associados à entrada da ocupação é modesta e a perda da renda associada ao tráfico é considerável, a reação da comunidade tende a ser mais negativa do que no caso contrário.¹²

3 METODOLOGIA

A fim de atingir os objetivos propostos, quanto aos procedimentos foi utilizada uma pesquisa Bibliográfica porque foi elaborada a partir de material já disponível, tais como livros, artigos e consulta na web, entre outros, como observado em IETS; IZAGA; RODRIGUES CASTILHO; SILVA; POLAK; GUIMARÃES e SILVA GOUVEIA; GUIMARÃES FERREIRA e VELLOSO; IBGE; BRITO REPSOLD; CARVALHO; CAVALLIERI e VIAL; COSENDEY; DANTAS; e ESCOTO.

Documental pois foi elaborada também com fontes que foram obtidas através de arquivos de órgãos públicos e instituições privadas e são baseadas principalmente em leis, manuais, normas, regulamentos, ofícios, boletins, etc, conforme verificado em BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, no Decreto Lei nº 3897, de 24 de agosto de 2001 e na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Também foi realizada uma pesquisa documental nos manuais MD33-M-10 Garantia da Lei e da Ordem; EB70-MC-10.223 Operações; MD33-M-12 Operações Interagências; e no EB20-MC-10.217 Operações de Pacificação.

Sobre a forma de abordagem do problema, esta pesquisa foi classificada como Pesquisa Qualitativa.

¹² LAV-UERJ, Laboratório de Análise da Violência; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. RELATÓRIO FINAL - “Os Donos do Morro”: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-final_CAF.pdf>. Acesso em: 09 out 2018.

A classificação da pesquisa em relação à Natureza foi considerada como Pesquisa Aplicada já que visa a produção de conhecimentos que tenham aplicação prática no emprego da Força Terrestre em Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Durante a pesquisa documental e bibliográfica realizada para o presente trabalho, verificou-se que segundo os manuais MD33-M-10, Garantia da Lei e da Ordem, e o EB20-MC-10.217, Operações de Pacificação, a denominação de Operação de Pacificação não é a correta, porém em ambas é necessária uma atuação no campo econômico da área de operações a fim de atingir a estabilização da área e garantir o desenvolvimento econômico e social da população.

No prosseguimento da pesquisa documental foi verificada registros da situação econômica, anterior as operações, das regiões estudadas, porém, esse material é escasso, devido à particularidade existente a época, por serem áreas de difícil acesso para pesquisadores por serem controladas por facções criminosas. Assim sendo, pode-se fazer paralelos com estudos da prefeitura e trabalhos das ONG existentes na localidade, como observado em CAVALLIERI e VIAL; GUIMARÃES e SILVA GOUVEIA, 2017 e POLAK, 2014.

No estudo pode-se ser verificada a influência econômica do tráfico nas Comunidades em DANTAS, 2012; GUIMARÃES FERREIRA e VELLOSO, 2009 e IZAGA e SILVA PEREIRA, 2014.

Durante o período temporal em que durou as operações pode-se verificar estudos realizados, como em BRITO REPSOLD, 2012; CARVALHO, 2013; COSENDEY, 2014; ESCOTO, 2015 e XAVIER, 2017; relativos as Operações no Complexo Alemão/ Penha e Maré e também pode ser realizado um paralelo com relação aos aspectos econômicos com outras comunidades em que ocorreu a implantação das UPP, cujo processo de ocupação foi semelhante à das Operações de Garantia da Lei e da Ordem, conforme verificado em RODRIGUES CASTILHO e COSTA; IETS e LAV-UERJ.

Com as pesquisas realizadas acima, pode-se concluir sobre algumas influências econômicas resultantes das operações militares em uma região anteriormente controlada economicamente por uma facção criminosa.

5 CONCLUSÕES

Sem a presença do Estado, esses assentamentos populares tornam-se territórios à mercê das facções criminosas, vinculadas ao comércio de drogas. Por certo, hoje, este negócio é um aspecto relevante, mas já não é mais o único, e talvez não seja o mais importante. Comércios clandestinos de serviços públicos, como o de transporte, o de comunicações e o de energia fazem parte do cotidiano desses assentamentos, cujo domínio adquire crescente valor.

A violência, que constitui um dos maiores problemas sociais do Rio de Janeiro, é um fenômeno muito mais complexo do que é descrito.

No entanto, obviamente, o maior desafio significará associar políticas permanentes de Estado, como saúde, educação, assistência social e segurança pública, com políticas específicas, fomentadoras de um ambiente favorável à construção de um desenvolvimento sustentável.

Formação profissional de qualidade e em larga escala; apoio ao empreendedorismo e associativismo; oportunidades de microcrédito; assistência técnica; formalização e canais de escoamento da produção; e acesso à tecnologia e à inovação são alguns temas propostos para a implementação de políticas públicas.

Outro problema sério a ser enfrentado é a militarização dos confrontos com o tráfico. Embora possa ser admitida, em caráter excepcional, a participação das Forças Armadas, ela não pode se tornar regra ou servir de modelo de solução de litígios com comunidades conflagradas, como ocorrido recentemente nas operações no Complexo do Alemão e da Maré.

O narcotráfico no Rio de Janeiro é hoje, sem dúvida, o maior desafio de segurança pública do país. Seus reflexos se dão principalmente no espaço da Região Metropolitana com a entrada massiva de jovens em suas fileiras; constantes tiroteios entre facções e entre estas e a polícia, que atemorizam a população; corrupção das instâncias de poder constituído; institucionalidade que funda uma nova escala de valores, na qual a vida é um elemento precário e a imposição da força bruta e do consumismo de massa ganham relevância; ocorrência do esvaziamento das redes de solidariedade; aumento da violência policial; e maior dispêndio de recursos públicos para se contrapor aos efeitos dessa conjuntura, como no caso das emergências hospitalares.

Suas causalidades mais profundas e possíveis soluções estão, todavia, para além dos limites metropolitanos. O combate à corrupção em diversos órgãos, como nas Polícias Civil e Militar, é fundamental para evitar a chegada de armas pelas fronteiras e o seu escoamento pelos aeroportos, rodovias e portos. Se faz urgente um maior comprometimento dos membros

do Judiciário, para impedir que juízes e promotores facilitem habeas corpus a traficantes e funcionários públicos igualmente comprometidos com atos de corrupção e prevaricação.

A coibição ao fornecimento de serviços de forma ilegal é uma ação com importante consequência para a sustentabilidade do tráfico e para o desenvolvimento econômico. O fornecimento pirata de luz, sinal de TV, gás, etc., apesar de envolver riscos menores que o tráfico, requer o controle territorial armado para prosperar. Ele pode se tornar, assim, uma forma de diluir custos fixos de atividades que necessitem da violência para se manter. A presença física do estado, coibindo o fornecimento ilegal desses serviços é importante porque os lucros indevidos do fornecimento ilegal alimentam a violência, enquanto prejudicam a economia como um todo ao aumentar ainda mais o custo do mundo formal. A ação do Estado para reduzir esse desequilíbrio, inclusive por ações que facilitem o desarmamento em diversas comunidades, tem, portanto, um impacto positivo no desenvolvimento econômico, no estímulo à formalização de empreendedores em comunidades mais pobres e no próprio nível de vida da população, ainda que possa ser visto como onerando alguns grupos no curto prazo. Evidentemente, uma política de legalização dos serviços básicos é facilitada pela adoção de inovações tecnológicas que permitam aos fornecedores legítimos oferecerem serviços a preços mais baixos, diminuindo a cunha entre o legal e o ilegal.

Por fim Silva (2017) sugere que a experiência das UPP, com mais investimentos, apoio popular e mais duradoura, perdeu sua força inicial por não trabalhar com a ideia de que a questão da Segurança pública nas favelas é complexa. Ela demanda, necessariamente:

- I. a participação da população local na construção de formas inovadoras de regulação do espaço público;
- II. o aumento de investimentos em políticas sociais e na estrutura econômica, o que exige maior presença estatal e de empresas; e
- III. um plano de desenvolvimento global, de longo prazo e integrado, com um fórum institucional com poder de construir tal iniciativa, avaliá-la e propor retificações de rumo, se for o caso.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas. 2016. 496 p.. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2018.
- _____. Decreto Lei nº 3897, de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2001. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm> Acesso em: 31 jul. 2018.
- _____. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jun. 1999. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm> Acesso em: 31 jul. 2018.
- _____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Manual de Campanha MD33-M-10 **Garantia da Lei e da Ordem**. 2ª Edição, Brasília-DF, 2014b.
- _____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército, Manual de Campanha EB70-MC-10.223 **Operações**. 5ª Edição, Brasília-DF, 2017.
- _____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Manual de Campanha MD33-M-12 **Operações Interagências**. 1ª Edição, Brasília-DF, 2012a.
- _____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército, Manual de Campanha EB20-MC-10.217 **Operações de Pacificação**. 1ª Edição, Brasília-DF, 2015.
- _____. Ministério da Defesa. **Net**. Seção Exercícios e Operações. Disponível em:<<https://www.defesa.gov.br/index.php/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>> Acesso em: 31 jul. 2018.
- _____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Net**. Quadro de Emprego das Forças Armadas em Ações de Segurança Pública (Garantia da Lei e da Ordem). Disponível em:<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/420449/RESPOSTA_PEDIDO_Quadro%20GLO.pdf> Acesso em: 31 jul. 2018.
- _____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro, Comando de Operações Terrestres. **Net**. Histórico das Operações de Proteção Integrada. Disponível em:<<https://brasil.estadao.com.br/blogs/carnaval-2013/wp-content/uploads/sites/482/2017/12/Relat%C3%B3rio-do-Comando-de-Oper%C3%A7%C3%B5es-Terrestres-do-Ex%C3%A9rcito-2.pdf>> Acesso em: 31 jul. 2018.
- BRITO REPSOLD, Max. **Operações de garantia da lei e da ordem e o ordenamento jurídico**.2012. 43f. Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política. 2012.
- CARVALHO, Fabiano Lima de. Janeiro-Feveireiro 2013 • Military Review. **O Emprego das Forças Armadas Brasileiras no Combate ao Crime Organizado do Rio de Janeiro (2010):**

Um Câmbio na Política de Segurança Pública Brasileira. Disponível em:<https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CAVALLIERI, Fernando e VIAL, Adriana- Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010.** Disponível em:<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF>. Acesso em: 09 out 2018.

COSENDEY, Felipe Rímolo. **A Aplicação das “Considerações Civas” na Força de Pacificação ARCANJO.** 2014. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. 2014.

DANTAS, André Luís Toríbio. **Superpopulação carcerária no Rio de Janeiro regulada pela economia da droga: um efeito da política de criminalização imposta aos jovens residentes das comunidades carentes.** – 2012. 168 f. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5738>. Acesso em: 20 nov 2018.

ESCOTO, Roberto. **GUERRA IRREGULAR: A Brigada de Infantaria Paraquedista na Pacificação do Complexo da Maré.** Brasília, 2 set. 2015. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/20218/GUERRA-IRREGULAR--A-Brigada-de-Infantaria-Paraquedista-na-Pacificacao-do-Complexo-da-Mare/>>. Acesso em: 8 JUN 2018.

GUIMARÃES, Ana Lúcia e SILVA GOUVEIA, Andresa Barbosa da. **Indicadores Sócio-Econômicos da Região da Leopoldina – Rio de Janeiro: Levantamento de Fontes Primárias e Secundárias.** Disponível em:<http://apl.unisuam.edu.br/augustus/pdf/ed22/Ana_Lucia_Guimaraes2.pdf> Acesso em: 19 out 2018.

GUIMARÃES FERREIRA, Sergio e VELLOSO, Luciana. Sub-Secretaria de Estudos Econômicos Rio de Janeiro (SEFAZ-RJ NT – 2008.35), 30.04.2009, Primeira Versão: 19.12.2008. **A Economia do Tráfico na Cidade do Rio de Janeiro: uma tentativa de calcular o valor do negócio.** Disponível em:<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName/%3A622004>> Acesso em: 19 out 2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais: primeiros resultados.** Censo 2010. Rio de Janeiro, 2009. 259 p. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 20 nov 2018.

IETS, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. **Pesquisa nas favelas com Unidades de Polícia Pacificadora da cidade do Rio de Janeiro.** Disponível em: <<https://iets.org.br/spip.php?article44>>. Acesso em: 09 out 2018.

IZAGA, Fabiana e SILVA PEREIRA, Margareth da. **A Mobilidade Urbana na Urbanização das Favelas no Rio de Janeiro.** Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 4, mai. 2014

LAV-UERJ, Laboratório de Análise da Violência; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **RELATÓRIO FINAL - “Os Donos do Morro”:** Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-final_CAF.pdf>. Acesso em: 09 out 2018.

RODRIGUES CASTILHO, Sérgio Ricardo e COSTA, Marcelo Henrique da. **Desenvolvimento Econômico Solidário e Segurança Pública na Cidade do Rio de Janeiro: Estratégias Para a Ação.** Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3972>> Acesso em 09 out 2018.

SILVA, Eliana Sousa. **A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré.** — Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017. 120 p.

POLAK, Marek. **Relações de poder na favela carioca: um breve esforço analítico.** Espaço e Economia [Online], 5 | 2014, posto online no dia 22 Dezembro 2014, consultado o 30 Setembro 2016. URL: <http://espacoeconomia.revues.org/1141>; DOI: 10.4000/espacoeconomia.1141

XAVIER, Pedro Alcântara. **As Considerações Civas no Processo de Decisão dos Comandantes Níveis Companhia e Pelotão da Força-Tarefa PATRIOTA na Operação São Francisco VI.** 2017. 138 f. Dissertação de Mestrado apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. 2017.