

## CONTINUIDADE OU MUDANÇA? AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES APÓS A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO

Verônica F. Azzizi<sup>1</sup>  
Ned Littlefield<sup>2</sup>

### Resumo

O seguinte artigo visa responder à questão: Em comparação às operações de garantia de lei e da ordem (Op GLO), a intervenção federal de 2018 no Rio de Janeiro representa continuidade ou mudança para as relações civis-militares brasileiras? A partir de uma contextualização do emprego doméstico das Forças Armadas, faremos uma análise das semelhanças e diferenças entre tais operações de garantia da lei e da ordem e a Intervenção Federal, de forma conceitual e prática, seguida de uma análise que sustentará nosso argumento de que, pelos critérios de separação das relações civis-militares desenvolvidos por Pion-Berlin, a Intervenção Federal representou uma deterioração nas relações civis-militares em geral, pois seus procedimentos institucionais revelam uma maior militarização *vis-à-vis* as Op GLOs. Acreditamos que tal esforço seja importante para contribuir com o debate da tendência progressiva de participação militar em políticas públicas de segurança através da ótica das relações civis-militares.

**Palavras-chave:** Relações civis-militares. Militarização. Intervenção Federal. Rio de Janeiro.

### Abstract

The present article aims to respond to the following question: In comparison to law and order enforcement operations (Op GLO), does the 2018 Federal Intervention in Rio de Janeiro represent continuity or change to Brazilian civil-military relations? Starting from a contextualization of the domestic deployment of the Armed Forces, we will analyze the conceptual and practical similarities and differences between law and order enforcement operations and the Federal Intervention, followed by an analysis that will sustain our argument that, according to the separation criteria of the civilian-military relations developed by Pion-Berlin, the 2018 Federal Intervention represented a general deterioration in those relations, for its institutional procedures reveal greater militarization when compared to law and order enforcement operations (Op GLO) *per se*. We believe this effort is important to contribute to the debate of the progressive tendency of military participation in public security policies in Brazil from the point of view of the civilian-military relations framework.

**Keywords:** Civilian-military relations. Militarization. Federal Intervention. Rio de Janeiro.

### Resume

El presente artículo pretende contestar a la siguiente pregunta: ¿En comparación con las operaciones de aplicación de la ley y el orden (Op GLO), la Intervención Federal de 2018 en Río de Janeiro representa una continuidad o un cambio en las relaciones cívico-militares brasileñas? A partir de una contextualización del despliegue interno de las Fuerzas Armadas, analizaremos las similitudes y diferencias, conceptuales y prácticas,

---

<sup>1</sup> Doutora em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), pesquisadora de Pós-Doc na Escola de Ciências Sociais da FGV (CPDOC). E-mail: [veniazzi@gmail.com](mailto:veniazzi@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutorando em Política Comparativa no Departamento de Ciência Política da Universidade de Wisconsin-Madison, EUA. E-mail: [elittlefield@wisc.edu](mailto:elittlefield@wisc.edu).

entre las operaciones de garantía de la ley e el orden y la Intervención Federal, seguido de un análisis que sustentará nuestro argumento de que, de acuerdo con los criterios de separación de las relaciones cívico-militares desarrolladas por Pion-Berlín, la Intervención Federal de 2018 representó un deterioro generalizado en esas relaciones, pues sus procedimientos institucionales revelan una mayor militarización en comparación con las operaciones militares de orden pública (Op GLO) per se. Creemos que este esfuerzo sea importante para contribuir al debate de la tendencia progresiva de la participación militar en las políticas de seguridad pública en Brasil desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares.

**Palabras-clave:** Relaciones cívico-militares. Militarización. Intervención Federal. Rio de Janeiro.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde 28 de julho de 2017, a pedido do Executivo, as Forças Armadas brasileiras já vinham realizando a Operação Rio de Janeiro para apoiar as instituições policiais na segurança pública do estado, por um período de 42 meses a partir da democratização em 1985. A Operação Rio de Janeiro foi uma das frequentes Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) possibilitadas por um mecanismo constitucional que permite empregar as Forças Armadas na segurança pública em meio a alta violência criminal e crises fiscais crescentes nos estados brasileiros (FONSECA BARROS et al., 2019), o que tornou o emprego de militares no Rio de Janeiro tornou-se rotineiro.

Em especial, após uma onda de violência criminal durante o carnaval de 2018, o presidente interino Michel Temer decretou uma Intervenção Federal no estado do Rio a ser liderada pelas Forças Armadas, em fevereiro de 2018. Tal operação militar, aprovada pelo Congresso no dia 21 de fevereiro, tornou esse emprego um tanto extraordinário. Supostamente “inédita” (BETIM, 2018), era a primeira intervenção federal no país desde a democratização em 1988 e colocava a autoridade local das Forças Armadas num nível de atuação no campo da segurança jamais visto desde o regime militar instaurado em 1964. Oficialmente, tanto a Operação Rio de Janeiro, como a Intervenção Federal, acabaram no dia 31 de dezembro de 2018. Entretanto, a Intervenção Federal parecia representar, de certa forma, não só uma continuidade da Op GLO Rio de Janeiro, como também uma mudança drástica nas delicadas relações políticas entre o poder civil e as Forças Armadas, que, até recentemente, tinham governado o país de forma autoritária (ALBERTUS, 2018; GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL, 2018; HUNTER E POWER, 2019).

Um dia após o fim do mandato de intervenção, em primeiro de janeiro de 2019, Jair Bolsonaro dava início à sua promessa eleitoral de combater a insegurança pública através de maior repressão e recurso ao uso da força por parte do Estado. É provável que, durante sua campanha presidencial, ele tenha se beneficiado do prestígio político que as Forças Armadas vêm apresentando desde o período anterior à Intervenção Federal, endossando sua plataforma com o apoio de oficiais que, desde o início

da operação, participaram ativamente da política eleitoral nacional de uma forma também não experimentada no Brasil desde a democratização.

Apesar de inédita, não é claro até que ponto a Intervenção Federal de 2018 representou continuidade ou mudança nas relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro. Responder a esse questionamento se torna importante pois, para alguns, o discurso de êxito acerca da intervenção federal no Rio poderia incentivar a adoção desse modelo em outros estados (UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES, 2019, p.12). Uma investigação nesse sentido seria importante para permitir uma futura reflexão acerca dos impactos que a Intervenção Federal possa ter causado nas relações civis-militares para além de seu período de vigência propriamente dito.

Este trabalho procederá da seguinte forma. A primeira seção abordará o que acreditamos ser uma lacuna na literatura acadêmica sobre continuidade *versus* mudança na Intervenção Federal em comparação à Op GLO Operação Rio de Janeiro que a antecedeu. Para tanto, a metodologia será a análise e comparação de dois documentos governamentais que orientaram a conduta das Forças Armadas nesse estado durante a vigência de seus mandatos: o primeiro, referente à Operação Rio de Janeiro de 28 de julho de 2017 a 16 de fevereiro de 2018; o segundo, à Intervenção Federal, de 17 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018. Na segunda seção, formularemos um sistema de pontuação para codificar os dois em termos do nível de progresso democrático em relações civis-militares democráticas através de quatro indicadores que serão codificados e pontos serão alocados de acordo com a classificação de cada documento. A contagem de pontos permitirá uma comparação entre as operações que tais textos teriam orientado para elucidar até que ponto a Intervenção Federal representou uma mudança. Por fim, concluiremos que a Intervenção Federal representou uma mudança importante em termos da participação das Forças Armadas na segurança pública, do controle das Forças Armadas sobre as instituições públicas e da participação operacional do Ministério da Defesa (doravante, MD). Essas mudanças teriam aumentado o poder institucional e diminuído a eficácia das Forças Armadas, apresentando, assim, implicações importantes para o futuro da segurança pública no Brasil, como uma possível redução no nível de progresso das relações civis-militares democráticas.

## 2. AMBIGUIDADE E LACUNA ACADÊMICA

A questão dos efeitos da intervenção nas relações civis-militares e o discurso governamental que a acompanha causa certa ambiguidade. O *Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança*

*Pública do Rio de Janeiro* (GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL, doravante “GIF”, 2018) enfatiza um aspecto de mudança quando frisa que:

A Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro constitui-se de atividade inédita, extraordinária e, em consequência, não há referências de melhores práticas nem qualquer série histórica... [N]ão existem dispositivos legais e normativos aplicáveis às circunstâncias que caracterizam a Intervenção, a primeira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. (GIF, 2018, pp. 9-10)

Ao mesmo tempo, o documento a relaciona com a Op GLO Rio de Janeiro ao especificar que

sempre que necessário, [os implementadores da Intervenção Federal] contarão com a cooperação de tropas das Forças Armadas, adjudicadas ao Comando Conjunto do Comando Militar do Leste no Rio de Janeiro, empregadas desde o ano de 2017 em ações de Garantia da Lei e da Ordem, amparadas por Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017 (alterado pelo Decreto de 29 de dezembro de 2017), que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado [...]. (GIF, 2018)

Vista dessa forma, a Intervenção Federal representaria continuidade porque as Forças Armadas já estavam tentando combater a violência criminal mediante a Op GLO Rio de Janeiro quando a mesma se iniciou. Essa perspectiva também se reflete no documento “Histórico de GLO” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019b, p.10), no qual o governo indica que as Forças implementaram a Operação Rio de Janeiro, de julho de 2017 a dezembro de 2018, no combate à violência urbana para “[c]ontribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, no Estado do Rio de Janeiro, em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública, fase Rio de Janeiro”. O referido documento não menciona a Intervenção Federal, que coincidiu com a Operação Rio de Janeiro –, o que não surpreende, dado que o documento detalha especificamente operações de GLO, não englobando as demais operações militares. Vale lembrar também que a intervenção foi decretada em um contexto no qual uma Op GLO já estava vigente, ocorrendo, portanto, no âmbito da mesma. Entretanto, a falta referência clara às Op GLO contribui, no mínimo, para ofuscar uma possível “continuidade versus mudança” que a Intervenção Federal possa ter causado em termos dos efeitos nas relações civis-militares – ainda que, sem dúvida, uma política possa representar continuidade em alguns aspectos e mudança em outros.

Muitos trabalhos que analisam as relações civis-militares brasileiras não examinam as mudanças que a Intervenção Federal propriamente dita representou para a segurança pública do Rio de Janeiro. Alguns sugerem que a participação crescente das Forças Armadas na segurança pública do estado poderia impedir o progresso democrático quanto à subordinação militar ao poder civil e ao fomento da eficácia militar (HUNTER, 2000, BRUNEAU E TOLLEFSON, 2014, PION-BERLIN E

MARTÍNEZ, 2017). Bruneau (2018, pp. 11-12) defende que a Intervenção Federal coincidiu com a introdução do primeiro militar desde a fundação dessa instituição em 1999, o General Silva e Luna, como Ministro da Defesa. Apesar de não ter associado essa mudança diretamente à Intervenção, ele sugere também que ela aumentou o papel das Forças Armadas nas instituições policiais, quando Temer delegou o comando ao General Braga Netto, aumentando a influência das FA enquanto instituição diante das instituições policiais, representando uma erosão das relações civis-militares democráticas, pois as duas deveriam funcionar de forma independente.

Outros sugeriram que a participação militar na segurança pública no Rio de Janeiro poderia influenciar relações civis-militares democráticas, concluindo que “a interferência dos militares e a injeção de R\$ 1,2 bilhão de reais de recursos federais não produziram mudanças significativas na segurança pública do Rio”, concluindo que “[e]m vez de modernizar, reformar ou mudar, a intervenção levou ao extremo políticas que o Rio de Janeiro já conhecia: a abordagem dos problemas de violência e criminalidade a partir de uma lógica de guerra, baseado no uso de tropas de combate, ocupações de favelas e grandes operações” (UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES, 2019). Outro estudo argumenta que “[c]om a intervenção federal militar no Rio de Janeiro, há legitimação e reforço da violência letal [histórica contra a população afro-brasileira] por parte dos agentes do Estado, o que reflete um difícil momento de avanço de forças autoritárias e antidemocráticas” (PAGANOTE DORNELLAS E SANTOS DE JESUS, 2018, p.231).

Por essas razões, acreditamos que ainda exista uma lacuna para a pesquisa representada por um esforço teórico de, além de analisar a questão da Intervenção Federal propriamente dita, de se propor a analisá-la no sentido de como ela se relaciona com o precedente criado pelas operações GLO que a antecederam. Tal esforço relacional visa averiguar se há continuidade ou mudança entre as duas e, em caso positivo, de que forma essa mudança se configura.

### 3. CRITÉRIOS DE CONTINUIDADE E MUDANÇA

Para averiguar se – e até que ponto – a Intervenção Federal representou uma mudança nas relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro, compararemos dois documentos governamentais que especificam tais operações militares. O primeiro é o *Manual da Garantia da Lei e da Ordem* (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014), doravante *Manual de GLO*, “confeccionado por assessores civis e militares, com o objetivo de padronizar as rotinas e servir de instrumento educativo e de doutrinação para as forças preparadas para atuar nesse tipo de ação” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019a). Por estabelecer diretrizes para o uso das Forças Armadas na segurança pública, supomos que o Manual orientou as Forças

durante a Operação Rio e até a Intervenção Federal. Em termos hierárquicos, conforme visto acima, o Plano Estratégico da Intervenção estabelece que, caso necessário, o interventor contará com a cooperação dos órgãos de segurança pública (OSP) e de tropas das Forças Armadas (GIFRJ, 2018, 13). Isso nos permite concluir que tal subordinação de emprego se aplica, inclusive, às tropas da Op GLO Rio de Janeiro, conferindo à Intervenção Federal maior peso político e militar do que a GLO em questão.

O segundo documento é o *Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro* (GIF 2018, 2ª edição), daqui em diante, referido como *Plano Estratégico* (2018). Por representar a diretriz oficial do mandato da intervenção, para fins desta análise ele orientou as Forças Armadas no Rio de Janeiro entre 17 de fevereiro e 31 de dezembro de 2018. Apenas obtivemos acesso à sua segunda edição, publicada em 11 de outubro, então pode ser que esse documento não tenha orientado a Intervenção Federal do início ao fim. Mesmo assim, acreditamos que o GIF tenha criado o documento tanto para refletir o que as Forças Armadas vinham fazendo desde fevereiro até sua data de publicação, como para orientar o que elas deveriam fazer até o fim do mandato, em 31 de dezembro de 2018.

Supondo que o *Manual de GLO* (2014) orientou as Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro de 28 de julho de 2017 a 16 de fevereiro de 2018 e que o *Plano Estratégico* (2018) as orientou de 17 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018, esses documentos deveriam facilitar uma “comparação antes e depois” do início da Intervenção Federal quanto às consequências para as relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro. Uma limitação para a nossa comparação é que o *Manual de GLO* (2014) orienta as operações de GLO em geral, enquanto o *Plano Estratégico* (2018) orienta apenas a Intervenção Federal. Sendo assim, supomos que a Operação Rio de Janeiro seja similar às operações de GLO que a antecederam. Entretanto, é possível que a nossa análise documental compreenda as características gerais das operações de GLO mais do que as especificidades da Operação Rio de Janeiro. Embora reconheçamos, a partir da análise do *Plano Estratégico* (2018), que a Intervenção Federal teve sua própria especificidade e seu próprio mandato de atuação, conforme veremos, outra limitação é que o documento poderia ter sido influenciado pelo *Manual de GLO* (2014), resultando, assim, em documentos menos independentes e comparáveis do que supomos a princípio. Nesse caso, isso implicaria que a Intervenção Federal já constitui certa continuidade das operações de GLO.

A comparação entre o *Manual de GLO* (2014) e o *Plano Estratégico* (2018) será feita com base em quatro indicadores estabelecidos pelo quadro analítico holístico elaborado por Pion-Berlin e Martínez

(2017) para avaliar o progresso das relações civis-militares em nível nacional na América Latina, especialmente no Brasil. Dos 28 indicadores propostos pelos autores para medir tais relações e a consolidação da democracia, existem seis categorias: o poder das Forças Armadas na política nacional; a estrutura legal da defesa nacional e da segurança pública; as instituições da defesa; o conhecimento sobre a defesa de tanto civis como militares; a convergência de valores entre cidadãos e militares; e a eficácia militar (32). De 28 indicadores, apenas quatro são especialmente relevantes para a nossa análise, pois mostraram-se diretamente ligados à empiria das operações locais das Forças Armadas na segurança pública deste estudo de caso. São eles: 1) o nível de participação das Forças Armadas na segurança pública, 2) o nível de controle das Forças Armadas sobre as instituições policiais na categoria de poder político, 3) o nível de participação operacional do Ministério da Defesa (MD) na categoria de instituições da defesa; e 4) o nível de ações militares repressivas versus ações militares preventivas, na categoria de eficácia militar.

O sistema de pontuação elaborado pelos autores foi adaptado para os quatro indicadores acima. Para cada indicador, o nível de progresso nas reformas democráticas das relações civis-militares é classificado como “substancial”, “moderado”, “limitado” ou “ausente”. Dessa forma, cada documento foi codificado através dos quatro indicadores como “3 dos 3 pontos possíveis” se o nível democrático for “substancial”, como “2 dos 3 pontos possíveis” se o mesmo for “moderado”, como “1 dos 3 pontos possíveis” se for “limitado”, e como “0 dos 3 pontos possíveis” se tal nível for “ausente.” Tal codificação consistirá numa descrição do conteúdo manifesto nos documentos com respeito aos indicadores e os sistemas de pontuação, sem interpretação sistemática da retórica, do discurso ou da narrativa (WESLEY, 2014). Para tanto, suporemos que o conteúdo dos documentos institucionais em si exerce um papel orientador sobre os atores políticos no contexto das relações civis-militares brasileiras (CAREY, 2000, KENKEL, 2006).

### 3.1. INDICADOR 1 DE 4: O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Consideramos que quanto mais esse nível diminui, mais democráticas as relações civis-militares tornam-se, porque a participação militar em termos de sua autonomia e influência vis-à-vis o poder civil vai de encontro às normas democráticas. Ao mesmo tempo, a autoridade civil sobre a decisão de empregar as FA aumenta, assim como o nível proporcional das ações por elas executadas conforme as ações executadas pelas instituições policiais aumenta. Codificando os documentos, consideramos que o nível de progresso nesse indicador é “substancial” (3 dos 3 pontos possíveis) se

as operações militares forem infrequentes, se a autoridade civil sobre as operações parecer alta e se as ações policiais parecerem receber mais ênfase do que as militares. Supondo que os documentos orientaram ambas a Operação Rio de Janeiro e a Intervenção Federal, a frequência das operações militares neles já parece alta por ser existente. O nível de progresso será “moderado” (2 dos 3 pontos possíveis) se a autoridade civil parecer alta enquanto as ações policiais não parecerem receber relativamente mais ênfase apesar das operações militares serem frequentes; “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) se ou a autoridade civil parecer alta enquanto as ações policiais não parecerem receber mais ênfase ou vice-versa, se as operações militares parecerem frequentes e será “ausente” (0 dos 3 pontos possíveis) com operações militares frequentes se a autoridade civil parecer limitada e se as ações militares receberem relativamente mais ênfase.

O *Manual de GLO* (2014), que orientou a Operação Rio de Janeiro de julho de 2017 a fevereiro de 2018, recebeu codificação de progresso “moderado” (2 de 3 pontos) nesse indicador, pois a despeito da frequência das operações militares na segurança pública, a autoridade civil sobre a decisão de empregar as forças armadas parece alta e as ações aparentam apresentar uma natureza mais policial do que militar propriamente ditas. A autoridade civil sobre as decisões de emprego evidencia-se no seguinte trecho:

A decisão do emprego das [Forças Armadas] na garantia de lei e da ordem 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. O Presidente da República, à vista de solicitação do Governador de Estado ou do Distrito Federal, poderá, por iniciativa própria, determinar o emprego das FA para a garantia da lei e da ordem. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p.18).

Além disso, o fato de a segunda frase do documento enfatizar que “[a] decisão pelo efetivo emprego das Forças Armadas [...numa operação de] GLO é responsabilidade exclusiva do Presidente da República” (13) implica uma sinalização, por parte dos autores do documento, da subordinação militar à autoridade civil. Quanto às ações, o documento (14) sugere que as Forças Armadas em Op GLO estariam apoiando as forças policiais, colocando maior ênfase nas mesmas. O seguinte trecho, categorizando as instituições policiais como um dos “Órgãos de Segurança Pública” (OSP) não militares [inclusive a Polícia Militar], ilustra essa perspectiva:

O planejamento e a execução [das Op GLO] contemplam a possibilidade de participação das [Forças Armadas], OSP e órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e outros órgãos ou agências afins e de interesse da operação. Na realização dos planejamentos, o conhecimento e a experiência dos diversos [OSP] deverão ser explorados. Durante as ações, os órgãos com vocação para a atividade em questão devem ter prioridade de emprego. No entanto, deve ser previsto o emprego isolado das Forças Armadas quando



os instrumentos relacionados no Art. 144 Da Constituição Federal forem reconhecidos como indisponíveis ou inexistentes para o desempenho regular de sua missão constitucional. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p.25)

Contanto que os OSP e as instituições policiais tenham “a vocação para a atividade” da segurança pública, parece evidente que a ação das Forças Armadas não seria prioridade nas operações de GLO. Essa priorização das ações policiais pode-se ver também no fato de que Op GLO buscariam a “[l]imitação do uso da força e das restrições à população” e a “[d]issuasão” (26) em vez de confronto violento. Além disso, tais operações buscariam “o uso progressivo da força” (28) ao invés de força esmagadora. Dado que é mais convencional empregar as instituições policiais para tais ações limitadas e dissuasivas em vez das FA, mais uma vez, as operações de GLO aparentam priorizar as ações policiais. Em suma, ambos os documentos receberam uma codificação de progresso “moderado” (2 dos 3 pontos possíveis).

O *Plano Estratégico* (2018) que orientou a Intervenção Federal foi codificado como progresso “limitado” (1 dos 2 pontos) nas relações civis-militares democráticas da segurança pública, pois a autoridade civil sobre a decisão de empregar as FA parece alta, com ênfase para operações militares, evidente no seguinte trecho: “O *Interventor Federal equivale ao Governador do Estado do RJ para todos os assuntos referentes à segurança pública, ou seja, é o governador para estes assuntos, respondendo diretamente ao Presidente da República, conforme estabelece o Decreto N° 9.288, de 16 de fevereiro de 2018*” e especifica-se que o GIF “e o Comando Militar do Leste (CML) [que sedia o GIF], em estreita ligação com a Casa Civil da Presidência da República...são responsáveis pela coordenação e integração das ações que viabilizarão a Intervenção Federal” (GIF, 2018, p.11). O *Plano Estratégico* (2018) não enfatiza as FA mais do que as instituições policiais na Intervenção Federal quando coloca que

[o] nível [das ações na Intervenção Federal] é composto pelas tropas federais das Forças Armadas adjudicadas ao [Comando Conjunto do Comando Militar Leste] e pelos [Órgãos de Segurança Pública] do Estado do [Rio de Janeiro], nominalmente: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ); e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. (CBMERJ) (GIF, 2018, p.12)

Vale ressaltar que as ações durante a Intervenção Federal incluem tanto as Forças Armadas como as instituições policiais. Portanto, não parece que as ações policiais recebem maior ênfase. Além disso, o *Plano Estratégico* (2018, p.14) indica que a Intervenção Federal incluiria “dois eixos de atuação: Segurança Pública e Defesa”, entre os quais não parece haver priorização, sugerindo ainda mais que falta uma ênfase relativa nas ações policiais:

no eixo Defesa, estão as [ações] desenvolvidas pelo Comando Conjunto das Forças Armadas, cooperando para coibir e combater o crime organizado, preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio...sendo contempladas ações de operações aéreas; ações marítimas e fluviais; ações de transporte aéreo logístico; fiscalização de produtos controlados; proteção de estruturas estratégicas; policiamento ostensivo; operações especiais e Assistência Militar [para os OSP]. (GIF, 2018, p.14)

Dessa forma, é possível perceber que o *Plano Estratégico* (2018) evidencia uma alta autoridade civil sobre a decisão de empregar as Forças Armadas e uma ênfase nas ações militares durante a Intervenção Federal no Rio de Janeiro. Portanto, esse documento e a Intervenção Federal que ele orientou receberam uma codificação de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) quanto às relações civis-militares democráticas na segurança pública.

### 3.2. INDICADOR 2 DE 4: O NÍVEL DE CONTROLE DAS FORÇAS ARMADAS SOBRE AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

A análise considera que o nível democrático das relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro aumenta quando o nível de controle das Forças Armadas sobre as instituições policiais diminui. Sendo assim, o nível de progresso nesse indicador é “substancial” (3 dos 3 pontos) se as Forças Armadas não aparentam ter nenhum controle sobre as instituições policiais nem nas operações nem nas ações com respeito à segurança pública. O nível de progresso será “moderado” (2 dos 3 pontos) se as Forças Armadas parecerem ter controle limitado ou condicional sobre as instituições policiais; “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) se as Forças Armadas parecerem ter controle extensivo, mas não completo, sobre as instituições policiais e “ausente” (0 dos 3 pontos possíveis) se as Forças Armadas parecerem ter controle completo sobre as instituições policiais. A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é uma força auxiliar das FA, mas para fins da análise, foram associadas às instituições policiais, salvo indicação do contrário.

O *Manual de GLO* (2014), que orientou a Operação Rio de Janeiro, foi codificado como de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) nesse indicador, pois o controle exercido pelas Forças Armadas sobre as instituições policiais pareceu extensivo, mas não completo:

cabará à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública (OSP) necessários ao desenvolvimento das ações, para a autoridade encarregada das operações. Esta deverá constituir, sob seu controle operacional, um Centro de Coordenação de Operações (CCOp), composto por representantes dos órgãos públicos e/ou outros órgãos e agências, nos níveis federal, estadual e municipal. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p.18)

É preciso notar que, conforme o *Manual de GLO* (2014, 14-15), as Op GLO se executam “em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem.” Dado isso, e considerando que já há uma perturbação da ordem no contexto das operações das Forças Armadas contra a violência criminal, supomos que as Op GLO de segurança pública no Rio de Janeiro sempre involucram este “esgotamento.” Portanto, à primeira vista, a Operação Rio de Janeiro certamente teria incluído tal “controle operacional” das Forças Armadas sobre as instituições policiais. Alguns trechos, contudo, sugerem que não há controle militar completo, o que é evidenciado na especificação do papel das Forças Armadas durante as operações GLO, por exemplo, de “prestar apoio logístico aos OSP ou outras agências” (29), o que implicaria um papel auxiliar ao invés de um papel dominante em relação às instituições policiais. A autonomia policial doutrinal também implica que:

Tendo em vista a peculiaridade da participação integrada dos meios dos OSP, demais órgãos e agências, no CCOp, especial atenção deve ser dada às atividades de coordenação nos planejamentos e na execução das ações, devido à diferença de doutrina existente entre todos os agentes da Op GLO (Forças Armadas, polícias militares e civis, bombeiros, agentes de trânsito, etc). (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p. 23)

Embora as Forças Armadas exerçam amplo controle sobre as instituições policiais no âmbito das Op GLO, o *Manual de GLO* (2014) sugere que esse controle não seja completo. Portanto, esse indicador foi codificado como progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) para o *Manual de GLO* (2014) e, por implicação, para a Operação Rio de Janeiro por ele orientada.

Por sua vez, o *Plano Estratégico* (2018), que orientou a Intervenção Federal, recebeu codificação de progresso “ausente” (0 dos 3 pontos possíveis) em termos do controle militar sobre as instituições policiais. Tal percepção fundamentou-se no conteúdo desse documento e no fato de que, ao longo da Intervenção, as instituições policiais aparentam estar completamente subordinadas às Forças Armadas. Isso exemplifica-se na afirmação contida no documento de que, sendo militar, o “Interventor Federal equivale ao Governador do Estado do [Rio de Janeiro] para todos os assuntos referentes à segurança pública” (11). Neste papel, o Interventor Federal, seu GIF (e o Comando Militar do Leste que os sediam) dirigem as forças policiais, holisticamente, da estratégia às ações:

[o] planejamento estratégico do [GIF] tem caráter integrador e de complementaridade aos demais Planos das Secretarias de Estado e OSP intervencionados. O Plano Estratégico da Intervenção Federal...contempla, também, objetivos específicos e planos de ação...[das] FA] ... e demais agências participantes nas ações da Intervenção. (GIF, 2018, pp. 14-15).

Além disso, outro trecho sugere que as Forças Armadas adicionalmente usariam a Intervenção Federal para reconstruir as instituições policiais – outra indicação do controle militar completo. Especificamente, indica-se que a missão do GIF é “planejar, coordenar e executar ações que busquem efetivamente a recuperação incremental da capacidade operativa dos OSP” (p.17). Buscar-se-ia o “aperfeiçoamento dos fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis [das forças policiais]: doutrina, organização (e processos), adestramento (capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura” (p.26). Dessa forma, é evidente que o *Plano Estratégico* (2018) e a Intervenção Federal que ele orientou representam um controle completo das Forças Armadas sobre as instituições policiais, justificando a codificação deste indicador como progresso “ausente” (0 dos 3 pontos possíveis).

### 3.3. INDICADOR 3 DE 4: O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO OPERACIONAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

A análise considera que o nível democrático das relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro aumenta quando a participação operacional do Ministério da Defesa aumenta na formulação das estratégias e no monitoramento da implementação delas. A ênfase na formulação e no monitoramento das estratégias se dá porque Pion-Berlin e Martínez (2017) implicam que o papel dos ministérios da defesa é tanto coordenar a estratégia militar como reduzir a influência militar entre o presidente e as FA. Por isso, monitorar a implementação das estratégias representa um esforço para assegurar que a influência das FA não chegue a ser indevida.

O nível de progresso nesse indicador é considerado “substancial” (3 dos 3 pontos possíveis) se o MD aparentar participar robustamente tanto na formulação das estratégias como no monitoramento da implementação delas, “moderado” (2 dos 3 pontos) se o mesmo parecer participar robustamente na formulação das estratégias, mas não no monitoramento delas, ou vice-versa, “limitado” (1 dos 3 pontos) se não parecer participar robustamente nem na formulação nem no monitoramento e “ausente” (0 dos 3 pontos) se não houver menção nos documentos do Ministério à formulação ou ao monitoramento das estratégias.

Já o *Manual de GLO* (2014), que orientou a Op GLO Rio de Janeiro, recebeu codificação de progresso “substancial” (3 dos 3 pontos) para este indicador porque a participação do MD parece robusta tanto na formulação quanto no monitoramento da implementação das estratégias de segurança pública. Referente à formulação da estratégia, isso fica evidente no papel coordenador e planejador do MD entre o Presidente e as FA, exemplificado no trecho abaixo:

A decisão presidencial de emprego das Forças Armadas será comunicada ao Ministro de Estado da Defesa por meio de documento oficial que indicará a missão, os demais órgãos envolvidos e outras informações necessárias. Após a determinação do Presidente da República, o Ministro da Defesa expedirá Diretriz pela qual serão ativados os órgãos operacionais das [FA] que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das [Op GLO]. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p.18)

Especificamente, o Ministro mandará a “ativação dos Comandos Operacionais e a designação dos respectivos Comandantes” com base nos “objetivos estratégicos”, nas “diretrizes estratégicas”, nas “relações de comando” e nas “outras condicionantes a serem consideradas no planejamento” (19). Além disso, o “Ministro da Defesa poderá, no contexto da decisão presidencial, emitir Diretrizes complementares ou determinações supervenientes”, exercendo um papel central no planejamento estratégico das operações de GLO das FA, tanto em termos estratégicos em sua formulação como de monitoramento (p.19). Se as forças forem empregadas numa Op GLO, “cabe[rá] ao [MD] ... a coordenação do planejamento operacional e o acompanhamento da operação” (p.20). Adicionalmente, o *Manual de GLO* (2014) indica que o MD deve “manter atitude pró-ativa” quanto à coordenação com outros ministérios federais, exercendo um papel central nas Op GLO, tanto na formulação quanto no monitoramento das estratégias. Assim, a Operação Rio de Janeiro de julho de 2017 a fevereiro de 2018 reflete um nível “substancial” (3 dos 3 pontos) de progresso nas relações civis-militares democráticas na segurança pública para esse indicador.

O *Plano Estratégico* (2018), que orientou a Intervenção Federal, recebeu uma codificação de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) na participação operacional do Ministério da Defesa devido ao fato de que há apenas uma única menção direta a essa instituição de extrema importância para as relações civis-militares democráticas, que indica que o GIF “e o Comando Militar do Leste...em estreita ligação com [vários ministérios inclusive] o Ministério da Defesa...são os responsáveis pela coordenação e integração das ações que viabilizarão a Intervenção Federal” (p.11). O papel do MD parece estar limitado ao de ser consultado, sugerindo que não há nenhuma participação robusta nem na formulação nem no monitoramento da implementação das estratégias de segurança pública. Enquanto o Presidente e o Interventor Federal ocupam o “nível político” da Intervenção Federal, o MD ocupa o “nível estratégico” menor, com o papel mais limitado de assessorar o Comando Militar do Leste na “arquitetura de comando e controle e relações institucionais” (p.12). Assim, no *Plano Estratégico* (2018), e, por extensão, na Intervenção Federal em 2018, o MD parece simbolizar progresso “limitado” (1 dos 3 pontos).

### 3.4. INDICADOR 4 DE 4: O NÍVEL DE AÇÕES MILITARES REPRESSIVAS VERSUS AÇÕES MILITARES PREVENTIVAS

Operações das FA podem conter ações repressivas ou preventivas. As ações militares repressivas, nessa perspectiva, involucram o combate ou as capturas para atacar as organizações criminais diretamente, enquanto as ações militares preventivas involucram o patrulhamento das ruas para, a princípio, dissuadir o delito e, assim, atacá-las indiretamente.<sup>3</sup> O nível democrático das relações civis-militares na segurança pública no Rio de Janeiro aumenta conforme a proporção das ações militares repressivas em relação às preventivas aumenta, pois as ações repressivas são mais alinhadas com a competência convencional militar e, por isso, representam um emprego militar mais eficaz (pp.299-341). O nível de progresso neste indicador é considerado “substantial” (3 dos 3 pontos) se o conteúdo sugerir ênfase só em ações repressivas, tal como combate ou capturas; “moderado” (2 dos 3 pontos) se também houver uma ênfase nas ações preventivas das Forças Armadas, mas a ênfase nas ações repressivas for maior, “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) se houver ênfase tanto nas ações repressivas como nas ações preventivas, mas a ênfase nas ações preventivas for maior e “ausente” (0 dos 3 pontos possíveis) se houver ênfase só nas ações preventivas das FA durante as operações de segurança pública.

Quanto à Operação Rio de Janeiro, o *Manual de GLO* (2014) que a orientou recebeu codificação de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) nesse indicador devido ao fato de que embora o documento não exclua as ações repressivas das Forças Armadas, parece haver maior ênfase nas ações preventivas. O documento indica que “as ações e medidas desenvolvidas nas [Op GLO] podem ser de caráter preventivo ou repressivo” (p.28), inclusive, por um lado,

ações preventivas [que] abrangerão o preparo da tropa em caráter permanente e as atividades de inteligência, de comunicação social e dissuasão... [e também] as ações adotadas frente a uma possível ameaça detectada pela Inteligência.[e, por outro lado,] ações repressivas [que] serão desenvolvidas para fazer frente a uma ameaça concretizada, com o intuito de preservar ou restabelecer a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. (GIF, 2018, p.29)

Embora esse trecho sugira que há uma ênfase igual nas ações repressivas e preventivas, outros exemplificam mais claramente a priorização relativa das ações preventivas para as Forças Armadas. Exemplificando, destaca-se que a “o embate com os agentes de perturbação da ordem pública deverá

---

<sup>3</sup> O uso do termo “ação repressiva” não se refere a ações para “reprimir a oposição política”, o que é fora do escopo desta investigação, mas sim a ações para “reprimir organizações criminais violentas.” Também não pretendemos abordar aqui o aspecto das relações civis-militares da Intervenção Federal diretamente em termos da violência, uma vez que a literatura acadêmica já o faz porém sem grande ênfase nas dinâmicas institucionais (PAGANOTE DORNELLAS E SANTOS DE JESUS 2018, UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES 2019).

ser evitado” (26) dado que “a negociação é parte inicial [das operações de GLO], precedendo o emprego da dissuasão e o uso progressivo da força” (28). Isto implica que, nas operações de GLO, as Forças Armadas só executariam ações repressivas depois das ações preventivas. Mais especificamente, na lista das 12 “principais ações” militares previstas para as operações de GLO, apenas a décima primeira ação prevê “realizar a busca e apreensão de armas, explosivos, etc” (29), refletindo a repressão. É, pois, evidente que no *Manual de GLO* (2014) e na Operação Rio de Janeiro por ele orientada, há mais ênfase nas ações militares preventivas do que nas ações militares repressivas. Então, é razoável codificar este documento e a operação de GLO correspondente em questão como de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) neste indicador das relações civis-militares democráticas na segurança pública.

Já a Intervenção Federal orientada pelo *Plano Estratégico* (2018) recebeu uma codificação de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) também porque não enfatiza as ações repressivas mais do que as ações preventivas. Por um lado, o documento indica que “[n]o eixo Defesa” que as Forças Armadas executam, as ações previstas incluem o “policimento ostensivo” – o que também coincide com o “eixo Segurança Pública” e representa uma ação preventiva. Por outro, o “eixo Defesa” também inclui “operações especiais” (14) implicitamente orientadas à repressão, enquanto a maioria das ações militares previstas são logísticas. O Manual e a Intervenção Federal de 2018 que ele orientou foram codificados com nível de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos).

#### 4. ANÁLISE DOS DOIS DOCUMENTOS E DAS DUAS OPERAÇÕES

Com base na codificação acima elaborada a partir do *Manual de GLO* (2014) e do *Plano Estratégico* (2018) e supondo que estes documentos orientaram respectivamente a Operação Rio de Janeiro de 28 de julho de 2017 a 16 de fevereiro de 2018 e a Intervenção Federal de 17 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018, a presente seção comparará os dois documentos para entender até que ponto a Intervenção Federal representou uma mudança nas relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro. Pontos foram codificados para cada indicador nos dois documentos para identificar uma porcentagem ilustrativa da mudança representada pela Intervenção Federal no progresso em direção às relações civis-militares democráticas. Embora não exata, tal porcentagem ajudaria a elucidar a continuidade versus mudança na Intervenção Federal.

Com base na codificação elaborada no tocante à participação das FA na segurança pública, concluiu-se que o *Manual de GLO* (2014) foi classificado como de progresso “moderado” (2 dos 3 pontos possíveis), pois a autoridade civil sobre a decisão de empregar as forças armadas parece alta e

as ações parecem ser mais policiais do que militares. Entretanto, o *Plano Estratégico* (2018) nesse indicador foi codificado como de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos), porque a autoridade civil sobre a decisão de empregar as FA parece alta enquanto as ações militares parecem receber relativamente mais ênfase. Deduzimos que essa última operação das Forças Armadas reduziu o progresso das relações civis-militares democráticas neste indicador na segurança pública do Rio.

Quanto ao controle das Forças Armadas sobre as instituições policiais, codificamos o *Manual de GLO* (2014) como de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis), porque o controle militar parece extensivo, mas não completo. Codificamos o *Plano Estratégico* (2018) nesse indicador como progresso “ausente” (0 dos 3 pontos possíveis), porque esse documento implica que as instituições policiais estão completamente subordinadas às Forças Armadas durante a Intervenção Federal. Deduzimos, portanto, que a Intervenção Federal introduziu uma mudança de “-1” neste indicador. Quanto à participação operacional do Ministério da Defesa, codificamos o *Manual de GLO* (2014) como de progresso “substancial” (3 dos 3 pontos possíveis), porque tal participação parece robusta tanto na formulação como no monitoramento da implementação das estratégias de segurança pública. Codificamos o *Plano Estratégico* (2018) como de progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) neste indicador porque o MD só parece ter um papel assessor e marginal nesse documento. Portanto, deduzimos que a Intervenção Federal introduziu uma mudança de “-2” neste indicador. Quanto às ações militares repressivas versus preventivas, codifico o *Manual de GLO* (2014) como progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) porque, embora o documento não exclua as ações repressivas das Forças Armadas, parece haver maior ênfase nas ações preventivas. Codificamos o *Plano Estratégico* (2018) para este indicador como progresso “limitado” (1 dos 3 pontos possíveis) pela mesma razão. Dessa forma, não vemos razão suficiente para acreditar que a Intervenção Federal tenha introduzido nenhuma mudança significativa nesse sentido em termos das relações civis-militares democráticas.

Em síntese, o *Manual de GLO* (2014) recebeu “7 dos 12 pontos possíveis” (58%) e o *Plano Estratégico* (2018), “3 dos 12 pontos possíveis” (25%), quanto ao progresso em direção às relações civis-militares democráticas na segurança pública do Rio de Janeiro. Isso implica que, apesar dos dois documentos terem estabelecido diretrizes e orientado, respectivamente, a Operação Rio de Janeiro de GLO e a Intervenção Federal, é possível afirmar, com base nessa análise, que o Plano Estratégico da Intervenção reduziu o nível democrático das relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro em 33%. A Tabela 1 abaixo mostra o cálculo básico.



**Tabela 1** – Nível de mudança introduzida pela Intervenção Federal de 2018 nas relações civis-militares no contexto da segurança pública no Rio de Janeiro

<i>Indicador das relações civis-militares aplicável à segurança pública</i>	<i>Progresso em direção às relações civis-militares democráticas</i>		
	<i>Manual de GLO (2014) / Operação Rio de Janeiro (de julho de 2017 a fevereiro de 2018)</i>	<i>Plano Estratégico (2018) / Intervenção Federal (fevereiro de 2018 a dezembro de 2018)</i>	<i>Nível de mudança</i>
Participação na segurança pública das Forças Armadas	Moderado (2 dos 3 pontos)	Limitado (1 dos 3 pontos)	-1
Controle das Forças Armadas sobre as instituições policiais	Limitado (1 dos 3 pontos)	Ausente (0 dos 3 pontos)	-1
Participação operacional do Ministério da Defesa	Substancial (3 dos 3 pontos)	Limitado (1 dos 3 pontos)	-2
Ações militares repressivas versus preventivas	Limitado (1 dos 3 pontos)	Limitado (1 dos 3 pontos)	0
<i>TOTAL</i>	7 dos 12 pontos	3 dos 12 pontos	- 4

Fonte: Elaborado pelos autores com base no quadro analítico de Pion-Berlin e Martínez (2017).

Além da comparação como o nível nacional, achamos que o resultado relacionado ao nível local é informativo porque sugere que a Intervenção Federal representou mais mudança do que continuidade através destes indicadores das relações civis-militares na segurança pública do Rio de Janeiro. Tal resultado clarificaria as dúvidas anteriormente mencionadas no que tange aos impactos possíveis dessa política introduzida em 2018. Uma implicação seria a de que devido ao aumento da participação das Forças Armadas na segurança pública e de seu controle sobre as instituições policiais, tais forças teriam acumulado mais poder institucional. Dada a redução na participação operacional do Ministério da Defesa, é possível que a separação entre a Presidência e as FA e a coordenação entre elas - bem como a vigilância civil sobre a atuação das Forças no terreno - tenham diminuído, limitando, assim, a eficácia militar e permitindo que cultivem ainda mais poder institucional. De acordo com os critérios acima, uma vez que limitam o progresso em direção às relações civis-militares democráticas através destes indicadores, tais mudanças introduzidas pela Intervenção Federal teriam dificultado a consolidação do controle civil sobre as Forças Armadas no exercício da segurança pública, tanto a nível nacional como local.

Talvez essa mudança se justifique diante do benefício das melhorias na segurança pública no Rio de Janeiro, pois a Intervenção Federal respondeu à crise na segurança na cidade depois do Carnaval de 2018. Contudo, melhorias na segurança pública não são evidentes (UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES, 2019) e as respostas governamentais às crises têm consequências a longo prazo que deveríamos tentar entender. Nesse caso, argumentou-se que o retrocesso nas relações civis-

militares democráticas na segurança pública do Rio de Janeiro poderia ser vinculado ao retrocesso nas relações civis-militares democráticas em nível nacional que o Brasil experimentou em 2018 (ALBERTUS, 2018, HUNTER E POWER, 2019). Além disso, outros efeitos a longo prazo poderiam estar associados ao poder institucional aumentado e a uma menor eficácia das FA.

## 5. CONCLUSÕES

O presente estudo revela algumas direções para as quais a análise das relações civis-militares democráticas no Brasil poderia prosseguir. Supondo que o *Manual de GLO* (2014) e o *Plano Estratégico* (2018) orientaram a Op GLO Rio de Janeiro e a Intervenção Federal, respectivamente, e que as FA transacionaram do primeiro ao segundo em fevereiro de 2018, esse estudo concentra-se em quatro indicadores para avaliar o progresso nas relações civis-militares democráticas em nível local de operações militares na segurança pública no Rio de Janeiro, com base em 28 indicadores de Pion-Berlin e Martínez (2017). Seria frutífero estender a análise ao examinar as mudanças que a Intervenção Federal teria introduzido através dos outros indicadores e talvez em nível nacional, também em termos das mudanças que tais operações tenham sofrido diante da intervenção federal e no contexto que a seguiu.

Cabe nos valermos da ressalva de que o presente ensaio examina as relações civis-militares democráticas no Brasil mediante o caso da Operação Rio de Janeiro e da Intervenção Federal, mas há várias operações desse tipo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019a) e numerosos fatores além das operações das FA na segurança pública que impactam as relações civis-militares brasileiras. Tal esforço investigativo seria crucial para entender as operações de GLO e a Intervenção Federal não só sob a ótica das relações civis-militares entre si, como também – e talvez mais importante – para ajudar no sentido de elucidar as tendências das políticas de segurança e suas respectivas práticas cada vez mais empregadas pelo Executivo para lidar com o desafio da insegurança pública no país. Se nos cabe investigar se a Intervenção Federal representou mudança nas relações civis-militares, talvez devamos também nos propor a perguntar, se sim, em que medida e de que forma ela representa uma mudança não só para tais relações, como também para todo um legado que ela deixou para as políticas de segurança pública no Brasil, e sobretudo, no Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS

ALBERTUS, M. 2018. The Military Returns to Brazilian Politics. *Foreign Policy*. Publicado o 8 de outubro. Disponível em: [<https://foreignpolicy.com/2018/10/08/the-military-returns-to-brazilian-politics-bolsonaro/>] [acessado em 21 de maio de 2019].

BETIM, F. 2018. Intervenção federal no Rio decretada por Temer abre inédito e incerto capítulo. *El País (Brasil)*. 17 de fevereiro. Disponível em: [[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518803598\\_360807.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518803598_360807.html)] [acessado em 21 de maio de 2019].

BRUNEAU, T. C., TOLLEFSON, S. D. 2014. Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 6, n° 2, p. 107-138.

BRUNEAU, T. C. 2018. *Democratic politics in Brazil: advances in accountability mechanisms and regression in civil-military relations*. Panoramas Scholarly Platform, University of Pittsburgh. 10 de abril. Disponível em: [[https://www.panoramas.pitt.edu/sites/default/files/academic\\_paper/abstract/Brazil-%20Regression%20in%20CMR.pdf](https://www.panoramas.pitt.edu/sites/default/files/academic_paper/abstract/Brazil-%20Regression%20in%20CMR.pdf)] [acessado em 21 de maio de 2019]

CAREY, J. M. 2000. Parchment, equilibria, and institutions. *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 6/7, p. 735-761.

BARROS, M., F., ASSIS, V. A., ALMEIDA, O. L. F., QUEIROZ, M. M. B., FRANZINI, G. M., CALAZA, C. P. 2019. *As consequências da atuação das Forças Armadas na Garantia da lei e da ordem*. Disponível em: [[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/XV\\_cadn/asa\\_consequencias\\_daa\\_atuacao\\_dasa\\_forcassa\\_armadas\\_naa\\_garantiaa\\_daa\\_leia\\_ea\\_daa\\_ordem.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/asa_consequencias_daa_atuacao_dasa_forcassa_armadas_naa_garantiaa_daa_leia_ea_daa_ordem.pdf)] [acessado em 21 de maio de 2019]

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL (GIF). 2018. *Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro*. 2ª edição. 11 de outubro. Disponível em: [<http://olerj.camara.leg.br/entenda/planorevisado.pdf>] [acessado em 23 de maio de 2019]

HUNTER, W. 2000. Assessing Civil-Military Relations in Postauthoritarian Brazil. In: KINGSTONE, P. R., POWER, T. J. (Eds.) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press. p. 101-125.

HUNTER, W, POWER, T. J. 2019. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. *Journal of Democracy*, vol. 30, n° 1, p. 68-82.

KENKEL, K. M. 2006. Language Matters: Security Discourse and Civil-Military Relations in Brazil. *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 34, n° 2, p. 211-236.

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2014. *Garantia Da Lei e Da Ordem*. 2ª edição. Publicado o 3 de fevereiro. Disponível em:

[[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33a\\_ma\\_10a\\_gloa\\_2eda\\_2014.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33a_ma_10a_gloa_2eda_2014.pdf)][acessado em 21 de maio de 2019]

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2018. Em evento sobre segurança no Rio, Jungmann defende pacto nacional para enfrentamento ao crime. 31 de janeiro de 2018. Disponível em: [<https://www.defesa.gov.br/noticias/39208-em-evento-sobre-seguranca-no-rio-jungmann-defende-pacto-nacional-para-enfrentamento-ao-crime>]

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2019a. *Garantia da Lei e da Ordem*. Disponível em: [<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>] [acessado em 18 de maio de 2019]

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2019b. *Histórico do GLO*. 3 de abril de 2019. Disponível em: [[https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/2.tabela-glo\\_atualizada\\_em\\_03\\_ABR\\_19.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.tabela-glo_atualizada_em_03_ABR_19.pdf)] [acessado em 17 de maio de 2019].

PAGANOTE, M. D., SANTOS DE JESUS, M. P. 2018. O genocídio da população negra no Brasil contemporâneo e seu agravamento a partir da intervenção federal militar no Estado do Rio de Janeiro. *Confluente*, vol. 10, n° 2, p. 210-236.

PION-BERLIN, D. 2017. A Tale of Two Missions: Mexican Military Police Patrols versus High-Value Targeted Operations. *Armed Forces & Society*, vol. 43, n° 1, p. 53-71.

PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R. 2017. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. 2019. *Intervenção Federal: um modelo para não copiar*. Observatório da Intervenção, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. Publicado dia 16 de fevereiro. Disponível em: [<http://www.observatoriodaintervencao.com.br/dados/relatorios1/>] [acessado em 17 de maio de 2019].

WESLEY, J. 2014. The qualitative analysis of political documents. In: KAAL, B. MAKES, I., VAN ELFRINKHOF. (Eds.) *From Text to Political Positions: Text analysis across disciplines*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. p. 135-159.