revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151280

DOSSIÊ

EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM DO EXÉRCITO BRASILEIRO: ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO ARCANJO DE 2010

EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF THE BRAZILIAN ARMY'S LAW AND ORDER ASSURANCE OPERATIONS: CASE STUDY OF OPERAÇÃO ARCANJO IN 2010

Natália Machado Lopes Lopes *

Eduardo Munhoz Svartman **

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: nataliamachadolopeslopes@gmail.com
*** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: eduardo.svartman@ufrgs.br

RESUMO

O presente artigo averigua, por meio de um estudo de caso, a efetividade e a eficiência da atuação do Exército Brasileiro na segurança pública, tomando como referência as operações de garantia da lei e da ordem (GLO). O estudo apoia-se nos conceitos de efetividade e eficiência desenvolvidos por Flora Cristina Matei, aplicando-os a um caso específico de GLO: a Operação Arcanjo, realizada nos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro entre 2010 e 2012. A partir disso, formula-se a seguinte pergunta: "Como têm sido a efetividade e a eficiência das operações internas de garantia da lei e da ordem conduzidas pelo Exército Brasileiro?". Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, utilizando fontes primárias de documentos públicos e secundárias. Os resultados indicam que as operações de GLO não produziram resultados eficientes e efetivos, pois apresentaram um alto custo orçamentário e não obtiveram solução duradoura para o problema de segurança pública.

Palavras-chave: Operações de Garantia da Lei e da Ordem; Efetividade; Eficiência; Exército Brasileiro; Operação Arcanjo.

ABSTRACT

The present article seeks to examine through a case study the effectiveness and efficiency of the Brazilian Army's internal operations, taking as a reference the operations to enforce law and order (GLO). The study is based on the concepts of effectiveness and efficiency developed by Flora Cristina Matei, applying them to a specific GLO operation focused on public security: Operação Arcanjo, carried out in the Alemão and Penha Complexes in Rio de Janeiro (2010-2012). Based on that, the following research question is formulated: "How effective and efficient have the Brazilian Army's internal GLO operations been?". This is a qualitative, exploratory study using primary sources from public documents and secondary sources. The results indicate that GLO operations do not produce efficient or effective results, as they involve high budgetary costs and do not provide a lasting solution to the public security problem.

Keywords: *Law and Order Enforcement Operations; Effectiveness; Efficiency; Brazilian Army; Operação Arcanjo.*

INTRODUÇÃO

Após os anos 1990, as agendas de defesa e segurança de vários países sofreram modificações, incorporando novas temáticas decorrentes de problemas como crimes transnacionais, narcotráfico e crises de segurança humana e ambiental. Se o conceito de segurança ampliou-se após o final da Segunda Guerra Mundial, com o encerramento da Guerra Fria, organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), promoveram a chamada reforma do setor de segurança (RSS), a qual tornou o conceito mais holístico e complexo (Chuter, 2006). A RSS tinha como objetivo integrar o desenvolvimento à defesa nacional, prezando a boa governança entre diversos atores – domésticos e internacionais – de modo a possibilitar uma tomada de decisão mais responsável, transparente e justa (OHCHR, ©1996-2026).

Esses fatores impactaram as missões das Forças Armadas dos países, sobretudo na América Latina, onde o conflito interestatal é pouco frequente e as Forças Armadas têm sido empregadas em outros tipos de operações. No Brasil, as Forças Armadas exercem um papel interno desde a Primeira República, por isso, essa expansão da agenda de segurança no final do século XX não foi exatamente uma novidade (Carvalho, 2005). Entretanto, se essas atividades internas são comumente usadas no cenário brasileiro, deve-se investigar se tais funções são efetivas e eficientes. Entende-se que, por se tratar de um país democrático, há a necessidade de transparência e retorno das operações realizadas pelas Forças Armadas à sociedade civil, sob a perspectiva do controle civil sobre os militares (Bruneau; Matei, 2013). Dessa forma, a análise das funções internas por meio dos conceitos de "efetividade" e "eficiência" é relevante.

Conforme Matei (2013), a partir do século XXI, as forças de segurança passaram a operar de forma interligada, devido ao surgimento de ameaças que transitam entre os âmbitos interno e externo. Ademais, a mudança na relação entre civis e militares, especialmente em países da América Latina com democracias recentemente consolidadas, reforça a supervisão das ações desempenhadas por essas forças de segurança. Segundo a autora (Matei, 2013), a efetividade está relacionada à capacidade de cumprir com o objetivo da missão estipulada, ou seja, conseguir iniciar e finalizar uma ação com um resultado positivo. Já a eficiência se refere à execução das ações dentro do custo ideal, isto é, as missões destinadas às forças devem ser executadas com êxito e não exigir um alto custo em recursos para o país.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, pelo artigo 142, estabelece que as Forças Armadas possuem como atribuição subsidiária à defesa nacional a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. À vista disso, surgem as operações internas de garantia da lei e da ordem, com forte contribuição do Exército Brasileiro nesse tipo de ação. A primeira operação de GLO foi em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, conhecida como Rio-92, decretada pelo Presidente da República com base no referido artigo constitucional para utilizar os militares como apoio na segurança pública de um grande evento. Essas operações internas de GLO foram cada vez mais utilizadas a partir do século XXI, especialmente para solucionar questões de perturbação da ordem e de segurança pública, sendo o estado do Rio de Janeiro o líder em operações de GLO voltadas para o controle da violência urbana (Em nova crise [...], 2025).

Desse modo, o presente artigo busca responde à seguinte pergunta: "Como têm sido a efetividade e a eficiência das operações internas de garantia da lei e da ordem conduzidas pelo Exército Brasileiro?". Para isso, a pesquisa adota um estudo de caso para averiguar os dois conceitos aqui trabalhados. O caso escolhido foi a Operação

Arcanjo, realizada nos Complexos do Alemão e da Penha, no estado do Rio de Janeiro, entre 26 de novembro de 2010 e 30 de julho de 2012. O motivo da escolha dessa operação se dá por três motivos: i) a deflagração por justificativa de preservação da ordem pública; ii) a prorrogação de uma atividade temporária, que acabou operando nas ruas por 19 meses; e iii) a grande repercussão midiática na época.

Em termos de fontes, foram selecionados documentos primários ostensivos, sendo estes: as regras de engajamento da operação (Brasil, 2010a); o "Levantamento de dados de operações militares de 2008 a 2017" (Rodrigues, 2018), disponibilizado pela Agência Pública; a "Conclusão da Operação Arcanjo", que aborda o discurso do Ministro da Defesa, Celso Amorim (2011-2015) (Brasil, 2012); e dados e números são provenientes de matéria do portal do Governo, divulgado pelo Ministério da Defesa, a qual faz referência ao discurso de Celso Amorim realizado no dia 09 de julho de 2012, no Rio de Janeiro (Trabalho [...], 2012). O estudo também faz uso de fontes secundárias da academia civil e militar que analisaram essa operação. A análise fundamenta-se nas definições dos termos "efetividade" e "eficiência" e seus respectivos indicadores propostos por Matei (2013).

O artigo está estruturado em três seções além desta introdução e da conclusão. A primeira seção aborda as questões internas no Brasil, com foco no papel das Forças Armadas em suas missões e sua influência no âmbito político, buscando compreender as mudanças ocasionadas no pós-Guerra-Fria e a persistência de operações internas no escopo da instituição militar. Na segunda seção, a pesquisa aborda os conceitos-chave – eficiência e efetividade –, baseados na definição de Flora Cristina Matei (2013). E a última seção apresenta o estudo de caso da Operação Arcanjo e a análise referente à sua eficiência e efetividade.

QUESTÕES INTERNAS E O USO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

A relação entre o Exército Brasileiro e as ações internas possui um longo histórico, alternando momentos de maior envolvimento e outros de menor participação. A própria Proclamação da República, em 1889, ocorreu por meio de um golpe dos militares contra o Império. Na ocasião, dado o aumento da modernização e profissionalização das Forças Armadas, elas se posicionaram como um ator político relevante nas tomadas de decisões (Carvalho, 2005). Entretanto, as Forças Armadas desse período eram diferentes da organização militar atual, havendo passado por mudanças no recrutamento, na formação e no desenvolvimento doutrinário (Svartman, 2006).

A reorganização da ordem internacional nas últimas décadas do século XX, sobretudo na área de segurança, gerou mudanças estruturais nas Forças Armadas do Brasil. Durante o período da Guerra-Fria, mantinha-se a visão sobre o inimigo interno e as guerras convencionais, visão esta influenciada pela Doutrina Nacional de Segurança (Ugarte, 2018). Conforme Nunes e Svartman (2019), as transformações nas Forças Armadas e os seus debates de uso interno iniciaram-se a partir da década de 1980, em decorrência de três fatores: a redemocratização, a reaproximação diplomática com a Argentina e o fim da Guerra-Fria. Entretanto, essas modificações das instituições militares ocorreram de forma lenta e gradual.

Nos anos 1990, a partir do surgimento das "novas ameaças" e com a ideia de uma "era de paz" ao final da Guerra-Fria, houve atualizações nos cenários estratégicos das Forças Armadas brasileiras e, consequentemente, em sua doutrina militar. Ademais, no âmbito internacional, os países desenvolvidos pressionavam as nações do Sul Global para a capacitação das Forças Armadas em atividades semelhantes de polícia, pois a defesa externa dos países em desenvolvimento seria assegurada pelas

Organizações Internacionais (Nunes; Svartman, 2019). Devido a isso, emerge o debate da aplicabilidade de operações de garantia da lei e da ordem sob responsabilidade das Forças Armadas brasileiras.

A redemocratização é um período de readaptação das instituições do país às novas demandas, tanto internas quanto externas. As Forças Armadas brasileiras sempre tiveram elevado grau de autonomia quanto às suas escolhas e às suas formulações de estratégias. Esse fator deve-se ao contexto demonstrado acima, decorrente do protagonismo político militar, uma visão da segurança nacional ligada ao desenvolvimento, especialmente no regime militar, e das características da transição para a democracia. Ao final da ditadura militar, as questões econômicas – como dívidas externas, inflações – e pressões internas da população resultaram no processo de reabertura, organizado pelo próprio governo militar para assegurar a impunidade de militares envolvidos com práticas violentas de repressão (Zaverucha, 2001).

Por esse motivo, a presença política das Forças Armadas foi constante no primeiro governo civil pós-ditadura militar, estando envolvidas nos debates da Constituinte de 1987, que promulgou a Constituição Federal de 1988 (Zaverucha, 1994). Na América do Sul, os anos de 1980 foram marcados pelo retorno dos militares aos quartéis, com mudanças de subordinação e controle do poder civil sobre o poder militar, ou seja, de proeminência civil (Jesus Santos; Kubik; Alves, 2022). Conforme Rodrigues (2016), os militares brasileiros conseguiram, nesse processo de reabertura, manter um capital político para negociar e manter os interesses da instituição.

O artigo 142 da Constituição de 1988 legitima o uso interno das Forças Armadas por meio das operações de garantia da lei e da ordem. Atualmente, as três instituições militares do país possuem três destinações: "[...] a defesa contra uma ameaça externa, a ação em prol da política externa e o emprego no interior do território para garantir a lei e a ordem ou em ações subsidiárias" (Aguilar; Mendonça, 2021, p. 165). No decorrer dos anos 1990, ocorreram duas operações do tipo GLO: a Rio-92 e a Operação Rio, de 1994, ambas realizadas de forma improvisada e com respaldo legal apenas no Art. 142. Em 1999, a Lei Complementar (LC) no. 97, estabeleceu as normas gerais de preparo, emprego e organização das Forças Armadas, sendo posteriormente alterada no ano de 2004 pela Lei Complementar no. 117, que tratou sobre o uso da instituição militar nesse tipo de operação. Também o Decreto no. 3.897 de 2001 estabelece as diretrizes de emprego das Forças Armadas especificamente nas operações de GLO. E a Lei Complementar no. 136 de 2010 altera mais uma vez a LC no. 97, cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e regula as atribuições do Ministério da Defesa (MD).

Quadro 1 – Ordenamentos jurídicos sobre o emprego interno das Forças Armadas

Documento	Disposição / Determinação / Ementa
Artigo 142 da Constituição Federal de 1988	Estabelece as Forças Armadas como instituições permanentes e regulares e as destinam à defesa da pátria e das garantias dos poderes constitucionais e da lei e da ordem.
Lei Complementar no. 97, de 9 de junho de 1999	Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
Decreto no. 3.897, de 24 de agosto de 2001	Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e dá outras providências.

Lei Complementar no. 117, de 2 de setembro de 2004	Altera a Lei Complementar nº 97/1999 para estabelecer novas atribuições subsidiárias às Forças Armadas.
Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010	Altera a Lei Complementar nº 97/1999 para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro da Defesa.
Portaria no. 3.576/GM-MD, de 23 de agosto de 2019	Aprova a Diretriz Ministerial nº 15/2019, que regula o emprego das Forças Armadas na GLO e em ações subsidiárias, em articulação com órgãos de segurança pública e proteção ambiental.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Castro *et al.* (2022).

Conforme Aguilar e Mendonça (2021), o conceito de "ordem" foi utilizado e mobilizado na história brasileira para justificar o emprego interno das Forças Armadas. Além disso, os autores afirmam que os documentos de defesa abordam a cooperação das Forças Armadas com os demais órgãos públicos presentes, sobretudo na atuação em grandes eventos. As atividades subsidiárias não abarcam somente as operações de ordem e incolumidade pública, mas também ações voltadas para a contribuição de desenvolvimento nacional e a Defesa Civil, como, por exemplo, a construção de pontes, resgates, apoio à saúde pública, entre outros (Aguilar; Mendonça, 2021).

Outro marco nas ações internas por parte das Forças Armadas foi a promulgação das leis (Lei Complementar no. 136/2010 e Decreto no. 5.114/2004) que conferiram aos militares em faixa de fronteira o "poder de polícia", permitindo a realização de patrulhamento, revistas de automóveis e de pessoas, entre outras ações, em operações de combate a crimes ambientais e transfronteiriços.

Dessa forma, ao se realizar um levantamento sobre o emprego das Forças Armadas no território brasileiro, observou-se um número elevado de ações de garantia da lei e da ordem desde o ano de 1992 até 2025, totalizando 152 operações de GLO[1]. Algumas dessas operações tiveram longa duração, como o caso da Operação Arcanjo (selecionada para o estudo de caso) em contraste com o caráter episódico do emprego previsto nos artigos e leis. De acordo com Aguilar e Mendonça (2021), esse aumento em números e duração das GLOs reflete o *ethos* pacificador presente no histórico das Forças Armadas brasileiras, sempre voltadas para o contexto interno do país, apesar de suas variações e especificidades ao longo da história, conforme o contexto de cada período.

[1] Dados retirados de planilhas disponibilizadas no site do Ministério da Defesa (Brasil, 2015b).

Figura 1 – Total de operações de GLO distribuídas por ano (1992-2025)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2025).

É necessário ressaltar que, no século XXI, as Forças Armadas no Brasil foram utilizadas no âmbito externo como forma de política externa, sobretudo nos governos mais progressistas, para buscar mais projeção do país no exterior. Como exemplo, temos a participação em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – Minustah, 2004 –, além dos arranjos de segurança voltados para os vizinhos sul-americanos. Essas operações de paz forneceram às Forças Armadas uma *expertise* para a atuação em área urbana, o que auxiliou na forma de agir nas operações de GLO (Rodrigues; Mendonça; Morato, 2022). Entretanto, esta pesquisa não abordará as questões relacionadas à projeção externa, investimentos em projetos de aprimoramento, aquisição de novos equipamentos e capacidade dissuasória, concentrando-se exclusivamente no âmbito interno.

Rocha (2021), ao analisar o perfil das operações de GLO entre 1992 e 2020, constatou que as GLOs do tipo "violência urbana" não são as mais frequentes e não são executadas anualmente; entretanto, conforme o autor, as GLOs desse tipo "[...] duram em média 5 vezes mais tempo do que outros tipos de operação. Das cinco missões com maior duração média desde 1992 quatro são de Violência Urbana" (Rocha, 2021, p. 232). Dentro desse cenário, a Operação Arcanjo aqui trabalhada é a mais longa. Essa análise reforça o enquadramento dessas operações como um fenômeno não episódico, mas constante na Nova República.

Por conseguinte, ao abordar o uso dessas operações, respaldadas pelo ordenamento jurídico estabelecido pelo Legislativo e Executivo no período de redemocratização, torna-se necessário considerar o processo de militarização da segurança pública no Brasil. Primeiramente, deve-se entender o que é segurança pública, concebida como uma atividade que envolve tanto os órgãos estatais quanto a comunidade, com o objetivo de proteger e garantir o exercício pleno da cidadania (Serrano, 2010). Além dessa definição e do artigo que respalda juridicamente a garantia da lei e da ordem às Forças Armadas quando determinado, o ordenamento jurídico (Art. 144 da Constituição de 1988) também estabelece que as polícias militares (PM) estaduais funcionem como forças auxiliares e reservas do Exército, contribuindo para a

manutenção de uma cultura organizacional militarizada ao longo da evolução histórica dessas instituições.

Conforme Valente (2012), houve a tentativa de uma polícia cidadã a partir dos movimentos democratizantes; entretanto, o uso constante das Forças Armadas em comunidades do Rio de Janeiro e seu papel central na segurança dos grandes eventos – Copa do Mundo e Olimpíadas –, ressaltaram a perda de democratização das polícias e um processo de remilitarização da segurança pública. No Brasil, atualmente, existem dois tipos de polícias – civil e militar – que desempenham funções complementares, pois nenhuma realiza o ciclo completo da atividade policial. A polícia civil opera a investigação criminal, enquanto a militar atua na manutenção da ordem por meio da forma repressiva.

Mesmo que tenha ocorrido uma separação entre defesa nacional e segurança pública pós-Constituição de 1988, as prerrogativas mantidas nos Art. 142 e 144 geraram uma ambiguidade que permite a validação constitucional da militarização da segurança pública. Com isso, as PMs são influenciadas por esse processo de democratização não finalizado, demonstrando aspectos de militarização na segurança, sendo estes: i) a estrutura e a organização com base no modelo militar; ii) a penetração do Exército na organização das PMs; e iii) a policialização das Forças Armadas, devido ao uso interno constante (Valente, 2012). De acordo com Souza e Serra (2020), as novas agendas conservadoras nas questões de segurança no país reforçaram novos discursos e práticas que impulsionam a militarização, promovendo uma normalização do militarismo. Dessa forma, o caráter repressivo transforma-se em ofensivo, funcionando como uma extensão da guerra aplicada à vida social (Souza; Serra, 2020).

Considerando o respaldo legal conferido às Forças Armadas para o exercício de atividades subsidiárias no contexto da nova democracia, a recorrência das operações de garantia da lei e da ordem (GLO), especialmente no campo da segurança pública, contribuiu para o surgimento do debate na literatura acerca da militarização desse âmbito e o caráter mais ostensivo da atuação militar no tratamento com a população civil em operações que não configuram situações de guerra. Nesse contexto, marcado por intervenções internas voltadas ao enfrentamento do crime organizado e do tráfico, a próxima seção aborda os conceitos de "eficiência" e "efetividade" como ferramentas analíticas para mensurar as tarefas executadas pelas Forças Armadas nesse tipo de operação, com o objetivo de visualizar os resultados alcançados.

EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS

Ao abordar ações públicas de segurança podemos situá-las no campo mais amplo de avaliação do desempenho de políticas públicas. A avaliação é um instrumento relevante para o ciclo de gestão[2] de uma política, contribuindo para a viabilização de suas atividades por meio do controle tanto interno quanto externo, além de auxiliar numa maior transparência e *accountability* sobre as ações governamentais. Ou seja, permite reconhecer os resultados e os impactos ocasionados a partir da intervenção de uma política (Durante; Borges, 2011).

No caso selecionado, é viável uma avaliação *ex post* sobre uma ação pública de segurança buscando averiguar se os recursos públicos foram utilizados de forma efetiva e eficaz (Vedung; Pedone, 2021). Dessa forma, estabeleceu-se critérios de efetividade e eficiência para analisar o desempenho, a partir do modelo proposto por

[2] O ciclo de gestão possui seis etapas, sendo elas: i) identificação de um problema; ii) planejamento de um programa ou política; iii) execução; iv) monitoramento; v) avaliação; e vi) análise dos resultados.

Bruneau e Matei (2013), que possui uma similaridade com a tradição de avaliação de políticas públicas. O modelo proposto pelos autores permite traduzir os critérios tradicionais da avaliação de desempenho sobre políticas públicas em indicadores relevantes para o setor militar, especificamente no campo das relações civis-militares e de política de defesa.

Para Matei e Bruneau (2013), o conceito "relações civis-militares" deve ser entendido por meio de três componentes necessários, sendo estes: a) o controle civil democrático; b) a efetividade operacional; e c) a eficiência das instituições no uso de recursos. Conforme os autores, a nova conceituação surge a partir do trabalho contínuo desenvolvido no Centro de Relações Civis-Militares (CCMR)[3], distanciando-se da visão de Huntington (relativa à profissionalização e ao controle civil objetivo) e buscando compreender os diversos fatores que afligem essa relação, especialmente no processo de consolidação democrática (Bruneau; Matei, 2013).

Segundo Matei (2013), a relação entre civis e militares no século XXI não deve se pautar unicamente no controle, devido às mudanças nos termos de segurança e defesa nacional retirarem a responsabilidade exclusiva das Forças Armadas no debate. Além disso, as ameaças não convencionais exigem cooperações conjuntas entre as Forças Armadas e outras instituições – como forças policiais e agências de inteligência, incluindo a possibilidade de manejar uma troca de funções entre as forças militares e policiais em países da América do Sul.

Os conceitos "eficiência" e "efetividade", juntamente com o controle sobre os militares, auxiliam na avaliação das ações das forças de segurança de um país. Além da definição das ameaças e das políticas de defesa, que devem ser traçadas, sobretudo, pelo Executivo, também é necessária a supervisão do Legislativo. A partir dessas definições, os mecanismos de segurança do Estado – Forças Armadas, forças policiais e agências de inteligência – estipulam missões e doutrinas que visam combater ou conter as ameaças. Contudo, no caso das Forças Armadas, o controle civil sobre a instituição militar, por si só, não assegura a efetiva execução das ações pelos militares.

Dessa forma, Florina Matei (2013) argumenta que os elementos "efetividade" e "eficiência" devem integrar o conceito de relações civis-militares, significando, respectivamente, a análise do desempenho e da capacidade de cumprir suas tarefas ao menor custo possível, principalmente nos estados que utilizaram suas forças e serviços de segurança de maneira incisiva durante os governos não democráticos. Segundo a autora, "[...] o foco exclusivo no controle civil é um impedimento significativo para a compreensão das relações mais amplas e complexas que envolvem a democracia, os formuladores de políticas eleitos e as forças de segurança[4]" (Bruneau; Matei, 2013, p. 29).

Posto isto, deve-se destrinchar a diferenciação entre os dois conceitos aqui trabalhados. Em relação à "efetividade", conforme Matei (2013), trata-se de um termo difícil de mensurar, devido às diversas funções que as forças de segurança desempenham, em contraste com a guerra tradicional, cujo sucesso é mais facilmente observado. Entretanto, existem meios para avaliar se as forças de segurança são eficazes, por meio do cumprimento de três requisitos: 1) o planejamento local, que

[3] "O CCMR foi criado na Escola de Pós-Graduação Naval (NPS) em Monterey, Califórnia, em 1994, pela então
Agência de Assistência à Segurança da Defesa (atual Agência de Cooperação em Segurança da Defesa [DSCA])" (CCMR, 2019, p. 1).

[4] No original: "*[...] the exclusive focus on civilian control is a significant impediment to understanding the larger and more complex relationships concerning democracy, elected policy-makers, and security forces*."

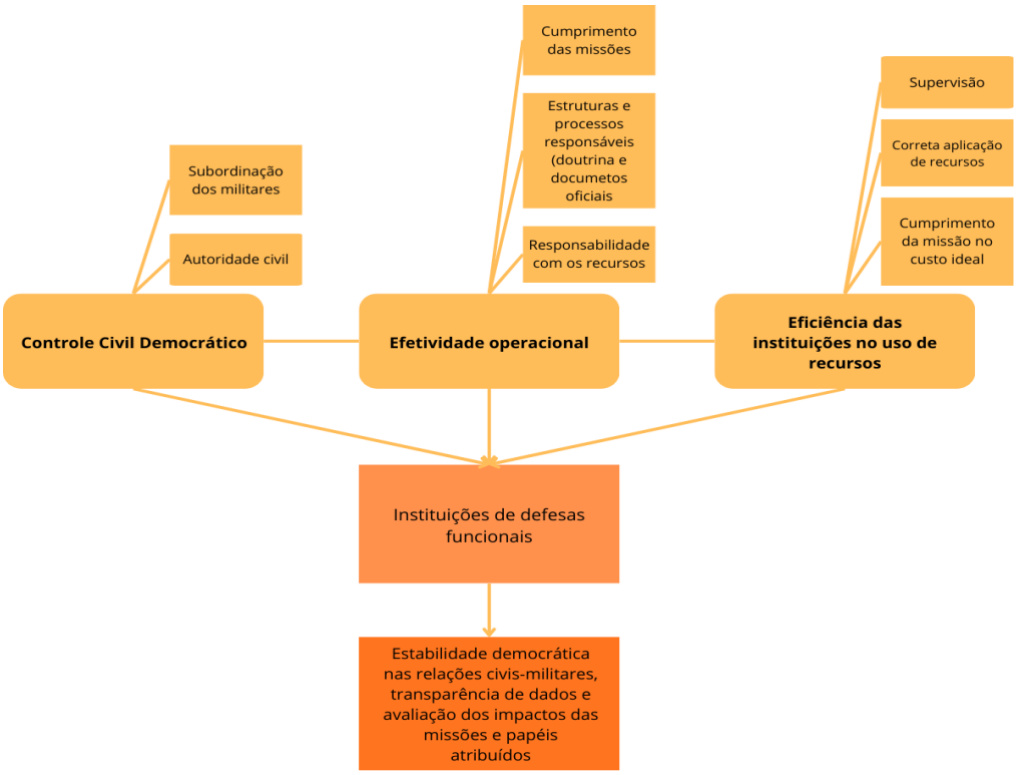
deve ser estruturado em forma de estratégia ou doutrina e expresso em documentos oficiais de cada país, como os Livros Brancos e as doutrinas específicas sobre as ameaças definidas; 2) as estruturas e os processos responsáveis pela formulação e implementação dos planos, englobando os ministérios do país, os conselhos ou demais mecanismos que estabeleçam a comunicação entre as forças; e 3) o país deve ter responsabilidade com o direcionamento dos recursos, "[...] na forma de capital político, dinheiro e pessoal, para garantir que tenha equipamentos, forças treinadas e outros ativos suficientes para implementar as funções e missões atribuídas"[5] (Bruneau; Matei, 2013, p. 32). Resumidamente, o foco deve ser nos resultados das ações dessas forças de segurança, para entender a qualidade da execução e os custos gerados ao país.

Em relação a "eficiência", trata-se do cumprimento da missão com o custo ideal, especialmente pelos grandes embates que envolvem a economia de defesa. Como destacam os autores (Bruneau; Matei, 2013), além dos desafios referentes aos múltiplos papéis e missões desempenhados pelas forças de segurança na atualidade, há também dificuldade quanto à supervisão e à correta aplicação dos recursos. Assim, torna-se necessária a presença de um conjunto de instituições capazes de compreender tais gastos no campo de defesa "[...] como parte integrante da responsabilização e transparência democráticas"[6] (Bruneau; Matei, 2013, p. 33).

De todo modo, esses dois termos, juntamente com o controle, devem ser vistos como interdependentes, embora possam ser considerados de forma individual. Inserem-se na lógica "necessário, mas não suficiente". Portanto, para alcançar uma estabilidade democrática nas relações civis-militares, é preciso, apesar das dificuldades metodológicas de mensuração, buscar a transparência de dados, de modo a possibilitar a avaliação dos impactos das missões e papéis atribuídos às forças de segurança – entre elas, as Forças Armadas.

[5] No original: "*[...] in the form of political capital, money, and personnel, to ensure it has sufficient equipment, trained forces, and other assets needed to implement the assigned roles and missions. Lacking any one of these three components, it is difficult to imagine how any state would effectively implement any of these roles and missions*".
[6] No original: "*[...] as part and parcel of democratic accountability and transparency*".

Figura 2 – Diagrama do modelo teórico



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bruneau e Matei (2013).

Além disso, a efetividade e a eficiência influenciam diretamente a legitimidade das agendas de segurança e defesa do país. Como esses termos não devem ser analisados separadamente, é importante ressaltar que o aumento do controle civil democrático está relacionado com o aumento da efetividade das Forças Armadas, especialmente pela maior inserção de civis como tomadores de decisão em regimes democráticos. Por outro lado, a relação entre o controle e a eficiência não é tão evidente, pois há uma competição burocrática entre as forças de segurança pela disputa de recursos governamentais, por isso, a eficiência tende a ser entendida como um subproduto do aumento do controle civil (Bruneau; Matei, 2013). Dessa forma, ressalta-se os obstáculos que ainda persistem para o aprimoramento da análise desses conceitos.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

A presente pesquisa adota uma abordagem exploratória para compreender o retorno ao Estado e à sociedade sobre as operações de GLO, com base na perspectiva teórica de Bruneau e Matei (2013), que articula a abordagem mais recente referente ao setor de segurança e das relações civis-militares, a tríade controle/efetividade/eficiência. O objetivo com esta abordagem é aplicar o modelo teórico dos autores em um caso particular de GLO, produzindo uma descrição densa sobre um dos casos mais midiáticos e buscando testar o modelo de análise desses autores para esse tipo de operação.

Optou-se por uma análise qualitativa sobre um estudo de caso para desenvolvimento de uma teoria. Conforme George e Bennett (2005, p. 26), "Os estudos de caso permitem que um pesquisador alcance altos níveis de validade conceitual ou

identifique e mensure os indicadores que melhor representam os conceitos teóricos que o pesquisador pretende mensurar"[7]. Os conceitos mensurados aqui serão os de "efetividade" e "eficiência", dentro do próprio modelo teórico desenvolvido por Bruneau e Matei (2013), com a seleção de um caso particular de GLO, a Operação Arcanjo.

Os procedimentos de análise para a metodologia adotada se iniciam na seleção dos documentos. Esse tipo de operação de GLO produz relatórios finais, até mesmo para produzir documentos de lições aprendidas para aperfeiçoamento da doutrina militar; contudo, o acesso a esses relatórios é restrito. Dessa forma, foram selecionados documentos primários públicos, quais sejam: as regras de engajamento postas pela operação; o "Levantamento de dados de operações militares de 2008 a 2017" (Rodrigues, 2018), disponibilizado pela Agência Pública; a "Conclusão da Operação Arcanjo", que abarca o discurso do ministro da Defesa, Celso Amorim (2011-2015); e dados e números disponibilizados pelo site do Ministério da Defesa, no discurso de Celso Amorim realizado no dia 09 de julho de 2012, no Rio de Janeiro. Também, faz-se uso de fontes secundárias da academia civil e militar que analisaram essa operação. Mesmo sem os relatórios finais, foi possível o acesso às regras de engajamento da operação – documento com as diretrizes autorizando ou limitando o uso da força durante a execução – que não eram públicas em outras operações, além dos dados disponibilizados por veículos de imprensa confiáveis, devido aos holofotes que foram direcionados à Operação Arcanjo.

Posto isso, utilizamos a definição de George e Bennett (2005) sobre "classes de eventos" para referir-nos a um fenômeno de interesse científico, na busca por desenvolver uma teoria sobre um episódio histórico dessa classe de eventos, ao qual podemos chamar de fragmento. De acordo com a escolha para a análise, dentre as operações de GLO, a Operação Arcanjo se encaixa na classe de "apoio militar à política no combate ao crime", uma das seis missões principais indicadas pelo modelo de Bruneau e Matei (2013). A obra de 2013 define que o requerimento de efetividade das forças de segurança no século XXI permeia seis tipos de missões: guerras, guerras internas, terrorismo, crime, assistência humanitária e operações de paz. No caso de GLO, a classe de evento está relacionada ao crime.

Segundo Bennett e Elman (2007), as teorias de médio alcance auxiliam na identificação de conjunções frequentes de mecanismos, além de oferecer generalizações mais contingentes para a elaboração de políticas. Assim, pode-se encaixar o modelo aplicado nesta pesquisa como uma teoria de tipo de médio alcance, em consonância com o trecho da obra de George e Bennett (2005, p. 55):

> [...] a teoria de médio alcance concentra-se em subtipos específicos de um fenômeno geral – por exemplo, não todos, mas cada tipo específico de intervenção militar e não todos, mas cada tipo de esforço para empregar uma variante particular de diplomacia coercitiva. Essa abordagem contribui muito ao preencher o vácuo teórico deixado por esses modelos paradigmáticos gerais.

Desse modo, os critérios de efetividade e eficiência informam, respectivamente, se a GLO possui um plano ou uma estratégia (doutrinas) bem estruturada para alcançar o objetivo proposto (restabelecer a ordem pública), além de recursos e estrutura interagência (capacidade de patrulhamento e controle de acessos), e a capacidade de cumprir a missão dentro de um custo ideal, apoiando-se na supervisão (custo

[7] No original: *"Case studies allow a researcher to achieve high levels of conceptual validity, or to identify and measure the indicators that best represent the theoretical concepts the researcher intends to measure"*.

financeiro). Portanto, busca-se testar o aporte teórico fornecido sobre esse modelo de análise, dentro dessa classe de evento e concentrado em um subtipo de um fenômeno geral, por meio da análise de um caso particular. Na próxima seção, será apresentada a Operação Arcanjo e os seus resultados em termos de efetividade e eficiência.

OPERAÇÃO ARCANJO E A SUA EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA

A Operação Arcanjo foi deflagrada no dia 25 de novembro de 2010 e estendida até julho de 2012; foi a mais longa operação de GLO voltada para a segurança pública, sendo também, "[...] a mais longa ocupação militar de uma área urbana na história do Brasil" (Rodrigues, 2016, p. 57). Essa operação buscava, por meio do uso das Forças Armadas do país, *pacificar* os Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro. O amparo legal da Operação Arcanjo foi um "[...] processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro entre a União e o Estado, nos termos da lei Complementar no. 97, de 1999, e Decreto no. 3.897, de 2001" (Brasil, 2010a), atendendo ao pedido exposto em Motivo Interministerial no. 00460/MD/GSI. Deste modo, pela Diretriz Ministerial no. 15/2010, foi determinado ao Comandante do Exército a organização de uma força de pacificação, permitindo o emprego de recursos operacionais militares necessários – pessoal e material –, além das funções de tipo polícia, como revista, patrulhamento e prisão em flagrante.

Em relação à efetividade da operação, seu principal objetivo era a preservação da ordem pública no estado do Rio de Janeiro, conforme solicitado pelo então governador Sergio Cabral (2007-2014). Dessa maneira, a operação concentrou-se na pacificação das comunidades do Complexo do Alemão e da Penha por meio da realização das funções do tipo polícia, além da execução de operações psicológicas – de comunicação social e de inteligência. Referente aos indicadores de criminalidade, conforme reportagem de Gabriel Mascarenhas (2010), jornalista d'*O Globo*, houve uma redução nos crimes de "rua" (assaltos a pedestres e roubos de celulares) na Zona Norte do Rio de Janeiro após o início das operações no Alemão e na Penha. De acordo com a matéria,

> Os chamados crimes de rua (assaltos a pedestres e roubos de celulares e em ônibus) diminuíram 41,3% entre os dias 26 de novembro e 9 de dezembro, em comparação com o mesmo período do ano passado. Foram registrados 197 delitos desse tipo, contra 336 na mesma época de 2009. No mesmo período, o número de roubos de veículos caiu a menos da metade: de 115 para 54, de acordo com o balanço divulgado nesta sexta-feira pela Polícia Civil. (Mascarenhas, 2010).

De acordo com o balanço do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas,

> Durante a operação, os militares apreenderam também 42 armas, 2.015 munições de diversos calibres, 79 carregadores e 13 granadas. No período foram apreendidos 250 quilos de entorpecentes, 134 tabletes de drogas, 4.458 sacolés, 25.245 papelotes e 1.913 trouxinhas. Os militares encontraram também R$ 160 mil em reais e dólares. Os resultados da Arcanjo apontam também a apreensão de 302 automóveis, 131 máquinas caça-níquel, 197 motos e 102 eletroeletrônicos diversos. No período, 733 prisões ou detenções foram realizadas. (Brasil, 2012).

Esses dados de apreensões e contenção, tanto de materiais quanto de ilícitos, destacam o cumprimento da missão estabelecida pelas regras de engajamento, segundo as quais as forças de pacificação devem prezar pelo emprego de forças mínimas nessas ações, recorrendo apenas em casos extremos ao uso de armais não letais e letais. Também os indicadores de criminalidade evidenciam a efetividade da missão em reestabelecer a ordem pública.

Outro resultado amplamente anunciado pelo governo federal após a Operação Arcanjo foi a implementação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que simbolizaram o retorno da presença do Estado a essas comunidades historicamente afetadas pelo tráfico e por organizações criminosas (Brasil, 2012). Conforme Valente (2012), a instauração de UPPs reflete uma das percepções sobre segurança pública que, nesse caso, "[...] busca controlar populações marginalizadas por meio de uma estratégia de ocupação territorial com o uso de forças militares" (Valente, 2012, p. 219). Ainda que a proposta de UPP social previsse a transferência posterior do controle para as polícias, o modelo permaneceu subordinado à lógica de ocupação de território e a um componente autoritário de pacificação (Souza; Serra, 2020).

Além disso, há os chamados "efeitos colaterais" nesse tipo de operação, correspondentes aos dados referentes ao número de mortos ou feridos, que não foram divulgados oficialmente, o que poderia sugerir a inexistência desses registros durante a execução da operação. O uso da força em operações de GLO é baseado no princípio da proporcionalidade; ou seja, as forças de pacificação podem reagir de maneira equivalente ao nível da ameaça apresentada. Preferencialmente, essas operações devem ser registradas por meio de filmagens e fotos, visando comprovar os atos realizados pelas tropas.

Porém, segundo a reportagem do *El País* (Exército [...], 2018), há incongruências nos dados disponibilizados pelo Comando do Exército, que registraram apenas uma morte na Operação Arcanjo. Contudo, houve registro de uma grande operação ocorrida no dia 20 de agosto que resultou na morte de cinco civis, identificados como integrantes do crime organizado, e de três militares. Essas mortes, entretanto, não constam nos registros publicamente disponíveis, evidenciando uma subnotificação de dados relevantes nesse tipo de operação.

Segundo dados disponíveis no site do Ministério da Defesa, a Operação Arcanjo teve um custo total de 135 milhões de reais no período de 26 de novembro de 2010 a 30 de julho de 2012. Além disso, a operação contou com a participação de 8.764 militares no total, com um efetivo médio de 1.300 militares por vez. Porém, conforme o relatório da Agência Pública (Rodrigues, 2018), esse número variou, apresentando 1.700 militares a cada 3 meses, totalizando, no rodízio, 6.800 profissionais. Ou seja, resultou, em termos de eficiência, em um gasto orçamentário alto para um período de dois anos e com um retorno não sustentável. Essa afirmação baseia-se na comparação com os orçamentos de outras operações (Brasil, 2015b) voltadas à segurança pública. Embora a Operação Arcanjo tenha sido de maior duração, outras ações, como a Operação São Francisco, no Complexo da Maré, que durou 15 meses (4 meses a menos), teve um custo de 27 milhões de reais, com um efetivo médio superior. Trata-se de um aspecto que merece estudo mais aprofundado, a fim de compreender as diferenças de custos entre operações de natureza semelhante.

Bruneau (2013) questiona a eficiência do uso das Forças Armadas brasileiras nas favelas do Rio de Janeiro com o propósito de erradicar o tráfico, dadas as dificuldades de mensuração e conceituação. O autor sugere a utilização de dados concretos referentes ao custo do uso de recursos, mas essa abordagem também é limitada, visto que outros fatores, como o cálculo político, influenciam as decisões de segurança e

defesa de um país. Segundo Bruneau (2013), as decisões importantes são tomadas considerando esse cálculo, que pode incluir também elementos estratégicos. Devido a isso, torna-se necessária a existência de agências governamentais capazes de realizar avaliações sistêmicas sobre os programas e os seus gastos. No caso brasileiro, ressalta-se o trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo objetivo é fiscalizar os gastos.

Outra demonstração do impacto dessa nova conceituação no âmbito democrático é a apresentação do termo "eficiência" no item número 5 das regras de engajamento da operação. Conforme o documento distribuído a todos os subordinados, a eficiência se refere ao fato de que "[a] fração militar deverá realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, apresentando resultados positivos para a segurança própria, de outrem ou das instalações" (Brasil, 2010a). Dessa maneira, torna-se perceptível a preocupação com a realização das ações em um rendimento funcional.

Em termos de efetividade, pode-se afirmar que as Forças Armadas alcançaram o objetivo proposto – a retomada do controle do território ao Estado –, porém os resultados se limitaram ao curto prazo, não sendo possível uma construção sólida de paz no local de pacificação. Quanto à eficiência, embora os objetivos operacionais tenham sido cumpridos, os efeitos foram temporários e obtidos a um alto custo financeiro e social; porém, devido à falta de acesso a dados mais detalhados sobre a operação, não é possível afirmar se ela pode ser considerada eficiente.

CONCLUSÃO

Primeiramente, um fator relevante a ser exposto após a realização desta pesquisa é a ausência de relatórios finais sobre a Operação Arcanjo disponibilizados publicamente. Por meio do pedido realizado com base na Lei de Acesso à Informação, foram solicitados os documentos referentes à operação; entretanto, não se obteve resposta até a conclusão do estudo. O único documento acessível foi o das regras de engajamento utilizadas para a execução da operação, postas pela Diretriz Ministerial no. 15, de 4 de dezembro de 2010. As demais fontes foram obtidas a partir dos discursos disponibilizados pelo Ministério da Defesa e de dados apresentados por mídias jornalísticas consideradas confiáveis, sendo a Operação Arcanjo a única GLO com regras de engajamento[8] disponíveis publicamente, além de a que apresenta maior número de dados acessíveis.

A partir da análise aplicada por meio dos conceitos expostos anteriormente, observa-se que, em termos de eficiência, a Operação Arcanjo implicou um gasto orçamentário elevado em comparação com outras operações de segurança pública realizadas em períodos de duração semelhantes (por exemplo, a Operação São Francisco, no ano de 2014). Além disso, houve custos sociais decorrentes de perdas de pessoas em confronto. Entretanto, reconhecemos a limitação de acesso a dados consolidados, como o relatório final, o que dificulta uma conclusão. Esse contexto reflete um problema estrutural do setor, as restrições de transparência para uma análise mais completa sobre as operações GLO.

[8] "Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta" (Brasil, 2015a, p. 238).

Em termos de efetividade, a operação cumpriu a missão destinada, o objetivo de pacificar, ocasionando uma queda nos níveis de crimes violentos e tráfico de drogas, dentro do modelo desenvolvido por Matei e Bruneau. Em relação à literatura mais clássica de política pública, esse resultado estaria relacionado à eficácia, ou seja, a solução de um único problema, enquanto a efetividade seria o efeito geral sobre um problema público (Durante; Borges, 2011). Nesse caso, no longo prazo, os níveis de violências e tráfico voltaram a crescer.

No ano de 2025, políticas de combate às organizações criminosas foram intensificadas, sobretudo nos Complexos do Alemão e da Penha, definidos como o "quartel-general" do Comando Vermelho (Martins, 2025). Essas ações envolveram operações conjuntas da Polícia Militar e Civil que resultaram em mortos e feridos no confronto, o que ressalta a baixa efetividade e eficiência dessas operações quanto à segurança pública. Isso vai ao encontro do que trazem Bruneau e Matei (2013, p. 35):

> [...] alocar uma grande força policial em resposta a uma onda de crimes em uma determinada área pode reduzir a criminalidade, mas os custos podem aumentar desproporcionalmente. Onde está o equilíbrio é algo que cada sociedade precisa determinar por si mesma, com base em suas próprias circunstâncias, objetivos e recursos.

Portanto, pode-se constatar que o uso desse tipo de operação não tem produzido resultados detalhados para a aplicabilidade do modelo de avaliação testado. Além disso, deve-se atentar à utilização adequada e estratégica do orçamento e dos recursos, para aumentar o controle civil sobre os militares e, também, para a melhoria de alocação de recursos em projetos das Forças Armadas, buscando uma solução mais efetiva em relação à segurança pública, com ações voltadas para soluções de longo prazo. O retorno da criminalidade a esses locais não deve ser interpretado como consequência direta da retirada das Forças Armadas após o período de intervenção, mas sim da ausência de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das causas estruturais do problema. As operações de garantia da lei e da ordem (GLO) atuam apenas sobre os sintomas da criminalidade.

SOBRE OS AUTORES

Natália Machado Lopes Lopes - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria.

Eduardo Munhoz Svartman - Professor do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisa principalmente os seguintes temas: forças armadas, estratégia, políticas de defesa nacional, relações civis-militares e *think tanks*. Publicou recentemente Estudos Sobre o Pensamento Militar pela editora Appris.

REFERÊNCIAS

1. AGUILAR, Sergio; MENDONÇA, Thaiane. Brasil e Forças Armadas: Dissuasão, política externa e emprego interno. *Colombia Internacional*, n. 107, p. 163-190, 2021. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07
2. BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, p. 170-195, 2007. DOI: https://doi.org/10.1177/0010414006296346

3. BRASIL. Ministério da Defesa. *Histórico das operações de GLO 1992-2025*. Brasília: Ministério da Defesa, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/imagens/3-ocorrencias-de-glo-por-tipo-1992-2025.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.
4. BRASIL. *Portaria no. 3.576/GM-MD, de 23 de agosto de 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_html/?NUM=3576&ANO=2019&SER=A. Acesso em: 14 jan. 2026.
5. BRASIL. *Glossário das Forças Armadas*. Brasília: Exército Brasileiro, 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view. Acesso em: 27 dez. 2025.
6. BRASIL. Garantia da Lei e da Ordem. *Portal do Governo*, 01 jan. 2015b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem. Acesso em: 13 jan. 2026.
7. BRASIL. Ministério da Defesa. *Conclusão da Operação Arcanjo:* Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na passagem de comando da Força de Pacificação do Exército Brasileiro para as forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 9 jul. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/julho/discursoa_passagema_comandoa_morroa_alemaoa_9a_julhoa_2012.pdf. Acesso em: 02 ago. 2025.
8. BRASIL. Ministério da Defesa. *Regras de engajamento para a operação da força de pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial nº 15/2010, de 04 dez 10)*. Brasília: Ministério da Defesa, 2010a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/2010/mes12/regras.doc. Acesso em: 01 ago. 2025.
9. BRASIL. *Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do ministro de estado da defesa. Brasília, 2010b. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=136&ano=2010&ato=448kXU61keVpWTbd4. Acesso em: 14 jan. 2026.
10. BRASIL. *Diretriz Ministerial no. 15/2010*. Brasília, 2010c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010. Acesso em: 14 jan. 2026.
11. BRASIL. *Motivo Interministerial no. 00460/MD/GSI, de 2 de dezembro de 2010*. Brasília, 23 dez. 2010d. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/2010/mes12/acordo.doc&ved=2ahUKEwjpjduhkoySAxWxBLkGHS2VAP4QFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw1Nc40wmdi0dipqIFlBPI1d. Acesso em: 14 jan. 2026.
12. BRASIL. *Lei Complementar no. 117, de 02 de setembro de 2004*. Altera a lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, O preparo e o emprego das forças armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, 2004a. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=117&ano=2004&ato=794MTUU5UeRpWTdd5. Acesso em: 14 jan. 2026.
13. BRASIL. *Decreto no. 5.114, de 23 de junho de 2004*. Dispõe sobre a promulgação do décimo primeiro protocolo adicional ao acordo de complementação econômica nº 36, entre os governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, como Estados partes do Mercosul, e o governo da República da Bolívia, de 19 de junho de 2001. Brasília, 2004b. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5114&ano=2004&ato=bc0QTVE5keRpWT930. Acesso em: 14 jan. 2026.
14. BRASIL. *Decreto no. 3.897, de 24 de agosto de 2001*. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.
15. BRASIL. *Lei Complementar no. 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.
16. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 27 ago. 2024.
17. BRUNEAU, Thomas Charles. Efficiency in the use of resources. In: BRUNEAU, Thomas Charles; MATEI, Florina Cristina (Eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 39-47.
18. BRUNEAU, Thomas Charles; MATEI, Florina Cristina (Eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2013.
19. CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
20. CASTRO, Celso *et al*. *Forças Armadas na segurança pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2022.

21. CENTER FOR CIVIL-MILITARY RELAIONS (CCMR). *Course catalog 2019-2020*. 2019. Disponível em: https://nps.edu/documents/103449429/113098252/ccmr+catalog+print/3b699889-8d47-410f-ad53-db9f9b1cee27. Acesso em: 13 jan. 2026.
22. CHUTER, David. Understanding security sector reform. *Journal of Security Sector Management*, v. 4, n. 2, p. 1-22, 2006. Disponível em: http://www.davidchuter.com/Texts/jofssm_0402_chuter.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.
23. DURANTE, Marcelo; BORGES, Doriam. Avaliação de desempenho em segurança pública. *Segurança, Justiça e Cidadania*, v. 3, n. 5, p. 63-86, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/avaliacao_desmpenho_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.
24. EM NOVA CRISE de segurança, Rio é o estado que mais recebeu operações de GLO para enfrentar violência urbana. *Folha de Pernambuco*, 30 out. 2025. Disponível em: https://www.folhape.com.br/noticias/em-nova-crise-de-seguranca-rio-e-estado-que-mais-recebeu-operacoes-de/447223/. Acesso em: 26 dez. 2025.
25. EXÉRCITO é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública. *El País Brasil*, 12 nov. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/11/politica/1541976646_763406.html. Acesso em: 26 jun. 2025.
26. GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press, 2005.
27. JESUS SANTOS, Eduardo Heleno de; KUBIK, Erika Costa Pinto da; ALVES, Vagner Camilo. Redemocratização, controle civil e reação. *Tensões Mundiais*, v. 18, n. 37, p. 57-80, 2022. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/8042. Acesso em: 26 jun. 2025.
28. MARTINS, Bruna. Complexos da Penha e Alemão são 'coração' do Comando Vermelho e local onde um dos principais chefes da facção se esconde. *O Globo*, 25 jan. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/01/25/complexos-da-penha-e-alemao-sao-coracao-do-comando-vermelho-e-local-onde-um-dos-principais-chefes-da-faccao-se-esconde.ghtml. Acesso em: 26 jun. 2025.
29. MASCARENHAS, Gabriel. Ocupação nos complexos da Penha e do Alemão derruba índices de crimes na Zona Norte. *O Globo* 11 dez. 2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/ocupacao-nos-complexos-da-penha-do-alemao-derruba-indices-de-crimes-na-zona-norte-2912630. Acesso em: 6 out. 2025.
30. MATEI, Florina Cristina. A new conceptualization of civil-military relations. In: BRUNEAU, Thomas Charles; MATEI, Florina Cristina (Eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 26-38.
31. NUNES, Raul Cavedon; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Dilemas da grande estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: O debate interno em um sistema internacional em transição. *Revista Debates*, v. 13, n. 2, p, 171-194, 2019. DOI: https://doi.org/10.22456/1982-5269.89392
32. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *About good governance*. ©1996-2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance. Acesso em: 29 jul. 2025.
33. ROCHA, Pedro Diniz. Forças Armadas e segurança pública no Brasil: Um perfil do emprego das operações de garantia da lei e da ordem (1992-2020). *Revista Agenda Política*, v. 9, n. 2, p. 216-243, 2021. DOI: https://doi.org/10.31990/agenda.2021.2.8
34. RODRIGUES, Natália Viana. Levantamento de dados de operações militares de 2008 a 2017. *A Pública*, out. 2018. Disponível em: https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/10/RELATORIO-C__Nr__6813P__Prot__ANEXO__60502000311201887__Natalia-Viana-Rodrigues__CML.pdf. Acesso em: 01 ago. 2025.
35. RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico, militarização e pacificações: Novas securitizações no Brasil. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (Orgs.). *Visões do Sul:* Crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 55-88.
36. RODRIGUES, Thiago; MENDONÇA, Thaiane.; MORATO, Tadeu. A guerra para dentro: Pacificação como doutrina e prática das Forças Armadas do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 8, n. 2, 2022. DOI: https://doi.org/10.26792/rbed.v8n2.2021.75263
37. SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. *Revista Ordem Pública*, v. 3, n. 1, p. 106-120, 2010. Disponível em: https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/30/30. Acesso em: 14 jan. 2025.
38. SOUZA, Luís Antônio Francisco de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Quando o Estado de exceção se torna permanente: Reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. *Tempo Social*, v. 32, n. 2, p. 205-227, 2020. DOI: https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.158668
39. SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Guardiões da nação:* Formação profissional, experiências compartilhadas e engajamentos político dos generais de 1964. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

40. TRABALHO do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública, diz Amorim. *Portal do Governo*, 09 jul. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica-diz-amorim. Acesso em: 27 ago. 2025.
41. UGARTE, José M. Doutrina de Segurança Nacional. In: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G. (Orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: UNESP, 2018.
42. VALENTE, Júlia Leite. "Polícia militar" é um oximoro: A militarização da segurança pública no Brasil. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*, v. 10, n. 1, p. 204-222, 2012. Disponível em: https://desmilitarizar.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/polc3adcia-militare2809d-c3a9-um-oximoro-a-militarizac3a7c3a3oo-da-seguranc3a7a-pc3bablica-no-brasil-jc3balia-leite-valente.pdf. Acesso em: 14 jan. 2026.
43. VEDUNG, Evert; PEDONE, Luiz. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais:* Fundamentos e modelos. Luzes, 2021.
44. ZAVERUCHA, Jorge. Poder militar: Entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 67-83, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/ZJHTzmtP48S5GRGytycSWMw/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 jan. 2026.
45. ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de sabres:* Controle civil ou tutela militar? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha. Atica, 1994.

Submissão em 29 de outubro de 2025.
Aceito em 18 de dezembro de 2025.

CC BY