

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y EXPERIENCIAS RECIENTES EN BRASIL DE APLICACIÓN DE DOCTRINAS MOUT

Emilio Enrique Dellasoppa¹

Resumo

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso que, a lo largo de veinticinco años, produjo lo que entendemos ser un importante cambio en el paradigma de abordaje por parte del estado brasileño del problema del control social, con la formulación de políticas de seguridad pública que resuelven los problemas de regulación jurídica relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la ley y el orden. Este proceso se realiza en un contexto internacional de reformulación de estrategias militares que implican el concepto de MOUT. Observaremos experiencias recientes en Brasil y en el estado de Rio de Janeiro, y la ampliación de la actuación de las FFAA, con su integración al policiamiento, tanto en carácter episódico como permanente, en ámbitos urbanos y rurales.

Palavras-chave: MOUT. Brasil. Fuerzas. Armadas. Rio de Janeiro. Proceso de Pacificación.

UNA FOTOGRAFÍA IMPACTANTE

La fotografía es impactante. La descripción: “El comandante de la Fuerza de Pacificación Niederauer, General de Brigada Mauro Sinott Lopes, al frente de sus comandados asume el Comando del Complexo da Maré. Foto - Sgt Borges”². El título que la acompaña: COBERTURA ESPECIAL - ESPECIAL MOUT - SEGURANÇA 01 de Junio, 2014 - 15:00 (Brasília). Como indicación adicional, debemos recordar que MOUT significa “Military Operations in Urban Terrain”. Probablemente no hay mejor introducción al tema de este trabajo.

OBJETIVO

El objetivo de este trabajo será tratar de observar el proceso que, a lo largo de veinticinco años, produjo lo que entendemos ser un importante cambio en el paradigma de abordaje por parte del estado brasileño del problema del control social con la formulación de políticas de seguridad pública en busca de ley y orden.

¹ Doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo. Professor associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Co-editor para América do Sul da revista Police Practice & Research, e membro do corpo editorial de Delito y Sociedad. E-mail: emiliodelasoppa@hotmail.com

² <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/15533/MARE---Forca-de-Pacificacao-Niederauer-assume-as-operacoes/>

Observaremos propuestas recientes en Brasil y en el estado de Rio de Janeiro y la vasta ampliación de la actuación de las FFAA, con su integración al policiamiento, tanto en carácter episódico como permanente, en ámbitos urbanos y rurales.

CAMBIOS A NIVEL GLOBAL Y LOCAL EN LAS DOCTRINAS MOUT (UO)

"They are . . . the post-modern equivalent of jungles and mountains - citadels of the dispossessed and irreconcilable. A military unprepared for urban operations across a broad spectrum is unprepared for tomorrow." (Lt. Col. Ralph Peters. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Parameters. Spring 1996.)

Las doctrinas de guerra a nivel mundial han dado creciente importancia a la Guerra Urbana, atendiendo las modificaciones experimentadas por el mundo en los últimos 50 años en la distribución de la población. Cada fuerza armada ha desarrollado su propia teoría, métodos y denominaciones: MOUT (Brasil), UO (Estados Unidos), OBUA, FIBUA, "Fish & Chips" (Inglaterra), FOFO, LASHAB (Israel), etc. La historia reciente registra numerosos ejemplos de este tipo de combate, que no necesitamos detallar aquí. También el videojuego Call of Duty y otros han dedicado una atención especial a la guerra del presente y del futuro. Serán luchadas primordialmente en ciudades. Esta observación llevó a Stephen Graham a hablar de un urbanismo de "ciudades sitiadas" (GRAHAM, 2011). No está de más recordar que un episodio de Call Of Duty se desarrolla en una favela de Rio de Janeiro.

Para volver a nuestro caso, observamos que actualmente el municipio de Rio de Janeiro tiene más de mil favelas y que uno de cada cinco habitantes vive allí. Si no hay cambios en las tendencias demográficas, en 2020 será uno de cada cuatro. Estas favelas están desparramadas entre todas las áreas urbanizadas, Sur, Centro y Norte, y más recientemente en la Zona Oeste. Esto constituye una característica muy particular de Rio de Janeiro, el estrecho contacto entre la favela y el asfalto, y marca una diferencia con, por ejemplo, São Paulo, donde la favelización se da principalmente con características periféricas. El mayor complejo de favelas en Rio de Janeiro es Maré, con una población de 113.807 habitantes, fue objeto una reciente operación de las Fuerzas Armadas: "San Francisco".

Teniendo en cuenta el escenario de cuadrillas de traficantes y milicianos que se enfrentan por el control territorial en algunas áreas de Rio de Janeiro, situación anticipada por los estrategas que analizan el tema de las MOUT, el Ejército Brasileño desde 2005 comenzó a preparar una brigada completa del ejército para funciones de control social en estas áreas. Fue la 11a Brigada de Infantería Liviana – Garantía de la Ley y el Orden (11a BIL – GLO). Fue establecida en las inmediaciones del Aeropuerto Internacional de Viracopos, en Campinas, São Paulo, de modo de garantizar un acceso rápido a todo el territorio en cuestión de horas.

EL CASO DE BRASIL: CAMINANDO HACIA LA ESTRUCTURA, FUNDAMENTO Y LEGITIMIDAD

Registrando las declaraciones del Jefe de la Asesoría de Doctrina y Legislación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), general Manoel Lopes de Lima Neto ³, en las que explicó el alcance de la Ordenanza Normativa del Ministerio de Defensa número 3.461/2013, que aprueba el Manual MD33-M-10, observamos el por ahora punto final del prolongado proceso que se inicia con la promulgación de la Constitución de 1988. Vamos a analizar las orientaciones que establece para la planificación y el uso de las Fuerzas Armadas en las “Operaciones de Garantía da Ley y el Orden”, y a continuación procuraremos analizar el proceso que condujo a este desenlace, que caracterizamos desde el principio como un auténtico cambio de paradigma.

La publicación de la Ordenanza inmediatamente provocó reacciones de diferentes sectores de la sociedad civil - ONGs, académicos, periodistas - (que serán analizadas con mayor detalle más adelante), en el contexto posterior a las masivas manifestaciones que sacudieron a Brasil en 2013, especialmente por su caracterización de las hipotéticas “fuerzas oponentes”. Para no favorecer a las críticas, la Ordenanza fue reformulada en su lenguaje, aunque obviamente no en su contenido y filosofía, y se publicó una segunda edición, en enero de 2014, a cargo del Estado-Mayor Conjunto das Fuerzas Armadas (EMCFA), aprobada posteriormente por la Ordenanza Normativa 186/2014. O Manual MD33-M-10 está vigente desde el 20/12/2013. Además, debe entenderse todo este proceso como un ejemplo del proceso de reformulación de las relaciones entre civiles y militares que corresponde a la actual etapa de redefinición del papel de las FFAA en el siglo XXI. Proceso que ha suscitado críticas en algunos sectores que han alertado contra “el uso político de las FFAA” (ARRUDA, 2007).

Las declaraciones del General Manoel Lopes de Lima Neto nos proporcionan de una forma sintética los elementos fundamentales de caracterización de la situación que nos permiten formular las hipótesis adelantadas. Refiriéndose a la ORDENANZA NORMATIVA No 186/MD, DE 31 DE JANEIRO DE 2014 del Ministerio de Defensa, que aprueba la publicación del manual de operaciones “Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10 (2ª Edição/2014)”, como anexo a la propia Ordenanza Normativa, el General afirma:

En realidad, el manual no es un conjunto de medidas, sino una publicación que establece – por medio de conceptos, consideraciones, presentación de procedimientos y modelos de documentos, entre otros puntos – orientaciones para la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas en Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO, sigla por la cual esas operaciones son denominadas en el medio militar (EED)). Por lo tanto, es un documento de carácter estructural, y no un elenco de disposiciones que responden a una coyuntura específica, que es el Mundial de Fútbol. Además, el inicio del proceso que llevó a la

³ Entrevista exclusiva ao Blog do Elimar Côrtes. (13 de enero de 2014). Disponible en: <<http://elimarcortes.blogspot.com.br/2014/01/exclusivo-general-explica-como-sera.html>>. Acceso en: mai. 08.2014.

elaboración del manual se remontan a 2006 (un año antes del Brasil ser elegido para ser sede del Mundial (EED)), mediante la realización de estudios preliminares sobre el tema (GLO). La etapa final de su producción comenzó en 2012, cuando fue constituido un grupo de trabajo específico para que, con base en aquellos estudios, presentara una propuesta de manual. De este modo, la aprobación del manual en consideración por el Ministro de Defensa no tiene ninguna correlación con la realización del Mundial de Fútbol en el Brasil.

Preguntado cómo sería el poder de policía de las FFAA en las Operaciones de GLO y el procedimiento con respecto a las personas detenidas por un agente de las FFAA, el General respondió que:

En las operaciones de GLO, las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el Decreto N° 3897, de 24 de agosto de 2001, realizan, entre otras, acciones propias de patrullaje (policiamiento ostensivo), que no deben confundirse con las previstas exclusivamente para la Policía Federal y las Policías Civiles de los Estados y del Distrito Federal. En el curso de operaciones de esa naturaleza, alguien eventualmente arrestado en flagrante por las tropas federales, debe ser encaminado a la repartición policial con atribución para establecer la infracción verificada (Policía Federal o Policía Civil). Si el delito está tipificado en el Código Penal Militar, la persona es enviada a la Unidad de las FFAA designada para ficharla y mantenerla bajo custodia militar, de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Código Militar de Procedimientos Penales.

En el contexto de este proceso se coloca la posibilidad de este trabajo de investigación no solamente sobre el funcionamiento y la estructura del control social y de las “estructuras de control ampliadas”, sino también sobre la relación de las estrategias colocadas en operación por los diversos actores, sus cambios y la relación con los hechos imprevistos y con las consecuencias no previstas de la acción social. En relación a esta cuestión, podemos tener en cuenta una colocación originada en el ámbito de la teoría de las organizaciones, ya que estamos considerando propuestas de procesos de reforma en el ámbito de la seguridad pública y del control social: “(...) los resultados se obtienen explotando oportunidades, y no resolviendo problemas. Todo lo que se puede esperar de la resolución de un problema es el restablecimiento de la normalidad” (DRUCKER, 1996: 17). El restablecimiento de la “normalidad” es una posibilidad concreta para Brasil para después de las Olimpiadas de 2016.

No es innecesario recordar que este tema en su contexto más profundo está relacionado con el proceso de ampliación y consolidación de la democracia en el Brasil, proceso que ha sido llamado, muy acertadamente, “el proceso interminable”⁴. ¿La pregunta que cabe es: como se llegó a esta situación?

MÉTODO

Para proponer una respuesta, a seguir realizamos un análisis cronológico de comunicaciones significativas relacionadas con la configuración constitucional, las instituciones involucradas, las propuestas de reforma en el ámbito de la seguridad pública, y las modalidades y capacidades de intervención en materia de

⁴ OLIVEIRA, Francisco de: Entre a terra e o céu: mensurando a utopia? In: Democracia Viva. n. 6, ago. 1999, p. 9-23. Rio de Janeiro: IBASE-Editora Segmento.

seguridad pública que pueden ser observadas a partir de los datos disponibles (o no) en las propias instituciones, en sus publicaciones, así como en los medios y publicaciones académicos, en la prensa escrita y en entrevistas mantenidas con algunos actores destacados, para contextualizar este cambio de paradigma.

HISTORIA: EL CONTEXTO POLÍTICO Y LEGAL DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN BRASIL. CONTROL SOCIAL, LA CONSTITUCIÓN DE 1988 Y LOS ARTÍCULOS PROBLEMÁTICOS

Los artículos “problemáticos” para la definición de políticas públicas en el área de seguridad (en tiempo de paz) eran tres: 34, 142 y 144. El Capítulo IV (“De la Intervención”) del Título III (“De la Organización del Estado”) establece los límites de la intervención federal: “La Federación no intervendrá en los estados ni en el Distrito Federal excepto para ... “poner fin a una grave alteración del orden público (...)” (CRFB y Enmiendas Constitucionales – EC - 14, 18, 19, 29, 41).

Debemos notar que la intervención en los estados estaba permitida en la CRFB solamente después de un decreto presidencial específico.

La definición, objetivos, organización y uso de las FFAA se encuentra en el Título V (“De la Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas”) Capítulo II (“De las Fuerzas Armadas”), art. 142 de la CRFB: “Sección II - De las Fuerzas Armadas. Art. 142. Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.”

“§ 1º. Una ley complementaria establecerá las normas generales que serán adoptadas en la organización, preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas.” (Constitución Brasileña y Enmiendas Constitucionales No. 18, 1998; EC no. 41, 2003)

Aquí se inicia un largo proceso que culminará apenas en 2014, para la definición de las normas generales y del empleo de las FFAA en la seguridad pública. (LC nº 97 (junio 9, 1999) enmendada por la LC - Ley Complementaria al texto constitucional - nº 117 (2004), ya en el primer gobierno da Silva, y nº 136 (2010) y DP 3897 (agosto 24, 2001), para culminar con la Ordenanza Normativa 186/2014 del Ministerio de Defensa que aprueba el Manual MD33-M-10 que citábamos más arriba.

Finalmente, el último artículo que mencionamos es el No. 144: (CRFB, Sección III, “De la Seguridad Pública”), que mantuvo la división y competencias corporativas previamente existente:

Art. 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios, a través de los siguientes órganos:

1. Policía federal; II. Policía caminera federal; III. Policía ferroviaria federal; IV. Policías civiles; V. Policías militares y cuerpos de bomberos militares

De esta forma, el marco constitucional de la seguridad pública en el Brasil está determinado por el artículo 144 de la CRFB reproducido en parte arriba, y por la enmienda constitucional No. 19, de 1998, así como por las leyes complementarias. Actualmente, deben sumarse las FFAA en las opciones previstas que le conceden poder de policía. Entre las leyes derivadas se encuentra la que reglamenta las policías. Este es un proceso lento, ya que en el caso de la Policía Federal, existe el Proyecto de ley PL 6493/2009, conocido como Ley Orgánica da Policía Federal, presentado por el Poder Ejecutivo el 25/11/2009, y que dispone sobre la organización y el funcionamiento da Policía Federal, tramitando desde esa fecha en el legislativo y habiendo registrado su último movimiento en 2011. En el caso de la Policía Civil del Estado de São Paulo, la ley orgánica es de 1979, o sea, muy anterior a la CRFB 1988.

Hay lagunas importantes, ya que en el artículo mencionado la CRFB no establece una definición clara y precisa del concepto de “seguridad” y tampoco del polisémico “responsabilidad”, que es atribuida a “todos” (los ciudadanos) con el doble carácter de derecho y responsabilidad.

LA PLANIFICACIÓN Y LA LEGITIMACIÓN DEL PODER DE POLICÍA DE LAS FFAA: EL LARGO CAMINO PARA EL CAMBIO DE PARADIGMA, 1994 – 2014

Un punto de partida importante para observar la actuación de las FFAA en la seguridad pública y el control social puede ser localizado en 1992: corresponde a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo - ECO-92, realizada en Rio de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, y que contó con el policiamiento ostensivo realizado por las Fuerzas Armadas. En noviembre de 1994, durante la presidencia de Itamar Franco y la gobernación de Nilo Batista, el Ejército fue llamado por primera vez para realizar acciones de policiamiento en nivel 3 durante las denominadas “Operación Rio (I y II)”, y realizó el control básicamente periférico de algunas favelas. Hubo serias críticas y deficiencias técnicas en la operación. En trabajos anteriores (DELLASOPPA, 2000a, DELLASOPPA et al., 2006), se analizan algunas razones del fracaso de estas operaciones, a partir del concepto de colusión como elemento limitante e estabilizante. Las declaraciones de la inteligencia del Ejército fueron muy claras en este aspecto,⁵ y pueden ser recordadas por su validez tanto en aquel contexto como en el momento presente. Apuntan a cómplices del tráfico en casi todas las instituciones del sistema

⁵ “La inteligencia de las Fuerzas Armadas ya tiene los nombres de funcionarios del gobierno de Río de Janeiro, así como de políticos y miembros del Poder Judicial, y de los cuadros superiores de la Policía Federal, la aduana, la Policía Militar y Civil involucrados en el tráfico de drogas y armas en el estado. Los militares afirman que son la columna vertebral de la delincuencia organizada. Un funcionario de la comunidad de inteligencia dijo ayer que la profundidad de la contaminación en Río es tal que apenas la divulgación de los nombres podría “desestabilizar el país”. Lo que preocupa más a los militares son las consecuencias políticas, en relación incluso a las autoridades federales con sede en Río - informes indican la participación de oficiales y comisarios de la policía y funcionarios de la aduana en la entrada de drogas y armas en el país.” (Jornal do Brasil. Informe de Leandro Fontes, de Brasília, 1 de noviembre, 1994. 2ª edición, p.15. Citado en DELLASOPPA, 2000a)

brasileño de justicia criminal. Inmediatamente de lanzada, la Operación fue caracterizada en forma irónica por un comisario de la Policía Civil de Rio de Janeiro como una tentativa de “secar hielo”, o sea, destinada al fracaso.

COMO REGULAR EL EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA EL POLICIAMIENTO: CONTRIBUCIONES DEL GOBIERNO CARDOSO Y DEL GOBIERNO DA SILVA

La Presidencia Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) y sus problemas

El gobierno de Cardoso encuentra la Ley Complementar Nº 69, de 23 de julio de 1991, promulgada durante la presidencia de Fernando Collor de Melo que disponía sobre las normas generales para la organización, la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas. Fue derogada y reemplazada por la Ley Complementar Nº 97, de 9 de junio de 1999. Hay que tener en cuenta que la LC Nº 97 fue después enmendada durante el gobierno del PT por la LC nº 117 (2004) y por la LC nº 136 (2010), proceso que completará la tipificación y reglamentación de los casos en que las Fuerzas Armadas podrán actuar constitucionalmente con poder de policía y, además, en misiones de paz y humanitarias en el exterior. Este análisis muestra hasta donde pudo llegar el gobierno FHC y como su tarea fue completada después por los sucesivos gobiernos del PT. El Capítulo V de la LC Nº 97 especifica las condiciones de empleo de las Fuerzas Armadas. Los principales problemas constitucionales y jurídicos que debían ser resueltos eran: iniciativa de la medida, competencia de la decisión, estado de incapacidad de los recursos institucionales previstos en el art. 144 de la CRFB, papel de las autoridades federal y provincial en el reconocimiento de la efectiva incapacidad de los recursos, lugar de empleo de las fuerzas armadas y duración de su empleo, determinación del titular del control operacional, organización de la estructura de mandos y su relación con las autoridades constituidas, consideración o no de la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas como actividad militar y especificación de los casos de aplicación del Código Penal Militar. De esta lista de cuestiones, durante la presidencia de Cardoso apenas fueron reglamentadas las dos primeras, siendo que la segunda en forma insuficiente, dando los sucesivos gobiernos del PT los pasos siguientes para el cierre de la cuestión.

Quedó establecido que sería competencia del Presidente de la República la decisión de emplear las Fuerzas Armadas, para la garantía de la ley y el orden, por iniciativa propia o atendiendo a un pedido formulado por cualquiera de los poderes constitucionales. Además, el empleo de las Fuerzas Armadas, para garantizar la ley y el orden, por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales, ocurriría de acuerdo con las directrices dadas en un acto del Presidente de la República, después de agotados los instrumentos destinados para la preservación del orden público y la seguridad de las personas y patrimonios.

El gobierno Cardoso no especificó el criterio para considerar los instrumentos agotados: esta tarea fue realizada durante el primer gobierno de Luiz Ignacio Lula da Silva, mediante la Ley Complementaria nº 117, de 2004. Esta ley avanzó incluyendo los siguientes cuatro puntos:

1. especificando que se considerarían agotados los instrumentos relacionados en el art. 144 de la Constitución Federal, cuando, en determinado momento, fueran reconocidos formalmente por los respectivos gobernadores o por el Presidente de la República como indisponibles, inexistentes o insuficientes para el desempeño normal de su misión constitucional;
2. estableciendo que las fuerzas armadas desarrollarían, en forma episódica, en área previamente establecida y por un tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo y represivo necesarias para garantizar el resultado de las operaciones para garantizar la ley y el orden;
3. determinando que correspondería a la autoridad competente, mediante acto formal, transferir el control operativo de los órganos de seguridad pública necesarios para el desarrollo de acciones para la autoridad a cargo de las operaciones, la cual debería constituir un centro de coordinación de operaciones;
4. determinando que el empleo y la preparación de las fuerzas armadas para garantizar la ley y el orden se considerarían actividad militar a los efectos de aplicación del art. 9, inciso II, línea c, del Decreto-Ley N° 1.001, de 21 de octubre 1969 (Código Penal Militar);
5. y por último, al final del segundo gobierno de Luiz Ignácio Lula da Silva, mediante la Ley Complementaria N° 136, de 25 de agosto de 2010, determinando que el papel de los militares también se consideraría actividad militar cuando desarrollasen las nuevas tareas incluidas en el art.

16-A: determinando que correspondería a las Fuerzas Armadas, además de otras acciones pertinentes, también como atribuciones subsidiarias, preservadas las atribuciones exclusivas de las policías judiciales, actuar, mediante acciones preventivas y represivas, en la faja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, independientemente de la posesión, propiedad, objeto o de cualquier gravamen que sobre ella se ejerza, contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo, realizando, entre otras, las acciones de:

1. patrullaje;
2. revista de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves; y
3. detenciones en flagrante. Además, en Párrafo único, se determinó que las Fuerzas Armadas, al garantizar la seguridad personal de autoridades nacionales y extranjeras en misiones oficiales, aisladamente o en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo, podrían realizar las acciones previstas en las secciones II y III de ese artículo.

La LC No 136 dispuso que también sería considerada acción militar la operación realizada de acuerdo al inciso XIV del art. 23 del Código Electoral, que habilita al Tribunal Superior Electoral a "ordenar fuerza federal necesario para cumplir con la ley, sus propias decisiones o las decisiones de los tribunales regionales que lo soliciten, y para garantizar la votación y el escrutinio" (Ley Nº 4737 de 15 de julio el 1965 - Código Electoral). En el caso del Estado de Rio de Janeiro (pero no apenas en este caso), esta atribución está directamente relacionada con la presencia y control de áreas por parte de traficantes y milicianos, como tendremos ocasión de explicar más adelante.

Como observación final, debemos notar que las atribuciones introducidas por el art. 16-A, ahora tienen carácter permanente.

Con estas colocaciones podemos considerar brevemente esquematizados los cambios jurídicos que sintetizan todo el complejo y conflictivo proceso que resultó en el cambio de paradigma que señalamos al inicio. Retomamos entonces algunos detalles importantes.

Problemas, planificación y discusión política: respuestas en el primer gobierno del PT.

Cuestiones internas

La cuestión de recuperar el control del estado sobre muchas áreas bajo el dominio de bandas de traficantes de drogas y de milicianos fue incluida en la agenda de seguridad pública del gobierno de Rio de Janeiro con alta prioridad en fecha relativamente reciente (después del año 2005). Previamente, en 2003: el ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos, renuientemente reconoció que en algunas regiones de Brasil "... hay una forma intermitente de un verdadero 'estado de guerra'" ("No tapar el sol con un harnero" (O Globo, Octubre 10, 2003, p. 3.). En 2004 el ministro volvió a afirmar que "... el país vive bajo el sentimiento de que estamos en guerra". En este caso, no estaba hablando sobre Rio de Janeiro o Espírito Santo, sino sobre São Paulo, donde los secuestros extorsivos estaban creciendo a una elevada tasa. "(...) pienso que no estamos perdiendo esta guerra", afirmó el ministro (O Globo, Noviembre 9, 2004, p. 11). El tema de la guerra será retomado explícitamente, como veremos adelante, por algunos militares que participaron de las F Pac de las FFAA en Rio de Janeiro.

Las respuestas en el gobierno del PT. Cuestiones externas

En junio de 2004, ya durante el primer gobierno da Silva, el Ejército Brasileño llega a Haití, como parte de la Fuerza de Intervención Humanitaria de las Naciones Unidas – MINUSTAH. El Primer Comandante de la Fuerza de Intervención fue el general brasileño Augusto Heleno Ribeiro Pereira.

Debe tenerse en cuenta que desde por lo menos la crisis de Suez (1957) Brasil había construido una prolongada tradición de multilateralismo y no-intervención, lo que se generalmente se asocia a una posición más

inclinada al diálogo que a la acción. Sin embargo, la llegada al poder del Partido de los Trabajadores produce una nueva definición para la misión y objetivos de la política externa de Brasil (MATTAR NASSER y FRACALOSSO de MORAES, 2014). La ambición de liderazgo y protagonismo mundial, que busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se complementa con un nuevo concepto que opera a nivel Latinoamericano: la Región. Iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – ALBA –, que buscaron contraponerse a las propuestas estadounidenses para formar una área de libre comercio con hegemonía norteamericana, se complementan con la UNASUR. Los problemas de reformulación de su status internacional ante la nueva situación geopolítica mundial, y de la seguridad de la Amazonia, “una colonia del Brasil”⁶, influenciaron también la redefinición del papel de las Fuerzas Armadas en las cuestiones internas de control social, bajo el título genérico de GLO.

En este contexto de reformulación activa de los objetivos de política exterior del Brasil, impulsados por el gobierno da Silva, se sitúa la intensa participación de Brasil en la operación Minustah de las Naciones Unidas en Haití. No pasó desapercibida: seis años después de iniciada, el semanario *The Economist* (2010) observó la estrecha relación entre esa participación, las consideraciones políticas relacionadas con la reformulación del papel de Brasil en el hemisferio y la situación de las fuerzas armadas, evidenciando las relaciones e intereses que se encontraban en juego desde 2004⁷.

Una observación que muestra la complejidad de la construcción político-jurídica de esta nueva realidad es que apenas en 2010 se define con claridad la fundamentación constitucional de estas operaciones. Las operaciones de paz y humanitarias son incluidas por la LC nº 136/2010 como parte del Libro Blanco de la Defensa Nacional (BRASIL, 2012) (Véase el § 2º VIII - Operaciones de paz y humanitarias). Este proceso de institucionalización jurídica se completó cuando recientemente las operaciones de paz se convierten en una parte de la Seguridad Integrada de Ley y Orden, después de la promulgación de la segunda versión del RO MD-33 del Ministerio de Defensa (2014).

Las FFAA en el policiamiento urbano. Objetivos, presupuestos y determinaciones legales

“LAS FUERZAS ARMADAS no deben utilizarse NUNCA como una RESERVA DE MANO DE OBRA”

Nadie cuestiona abiertamente el hecho de que la PMRJ no utiliza todo su efectivo en la seguridad de la ciudad de Río de Janeiro. Sin embargo, se cree que de los aproximadamente 30.000 hombres destacados en la ciudad, alrededor de 3.000 están a disposición de diferentes autoridades y organismos, 2.400 en actividades burocráticas, 2.500 de vacaciones, más de 1.000 de licencia médica y exenciones por motivo de salud y lo que resta del personal,

⁶ “... la Amazonia es como una colonia del Brasil”, dice el General Eduardo Villas Boas, que estaba desde 2011 a cargo de 19 000 hombres y 9300 km de frontera.

⁷ Mayores detalles sobre las características y consecuencias de la participación brasileña en Haití, en: (SOUZA NETO, 2010a, 2010b; GABAGLIA ARTIAGA, 2011)).

21.100, realiza sus tareas en jornadas de 24 horas de trabajo por 48 o 72 horas de descanso. Por lo tanto, de los 30.000 hombres, sólo entre 5.000 y 7.000 están en servicio diariamente. Los efectivos que están de servicio durante 24 horas ininterrumpidas no tienen condiciones físicas para actuar de forma satisfactoria durante el período, a lo que se suma que la gran mayoría sobrevive con un segundo trabajo y ya entra en su turno cansado, razón por la cual, invariablemente, ocurren ataques a guarniciones de apenas dos hombres, porque son diluidos por las razones expuestas. (...) Carlos Alberto Pinto Silva. General-de-Ejército R1.^{8,9}

"Usted me pregunta: ¿Está el Ejército listo para actuar [en los casos urbanos como el de Río]? Lo está. Pero está faltando un cambio en la legislación para actuar con claridad. Nuestra preocupación es definir esta cuestión", declaró el Cel. Cunha Mattos, quien trabajó durante 6 meses en Haití e integró el Sector Comunicación del Ejército (CCOMSEx). (Entrevista al Blog A. Milani 20/3/2008).

No fue producto de una casualidad el hecho de que a partir de 2007 se acelerase el proceso que iría a culminar en 2013 con la completa fundamentación constitucional y jurídica para la operación de las FFAA en operaciones de policiamiento con carácter episódico y permanente, dependiendo de los casos. Puede inferirse una relación con la propuesta del gobierno da Silva de proyección internacional creciente del Brasil, no solamente con la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas sino demostrando capacidad de organización de grandes eventos deportivos. Al año siguiente, Brasil fue confirmado como sede de la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y en octubre de 2009 la ciudad de Rio de Janeiro fue elegida sede de las Olimpiadas de 2016. A partir de ese momento un objetivo del Estado brasileño, el de recuperar el control sobre las áreas perdidas a manos de narcotraficantes y milicias, producto y consecuencia del "estado de guerra" vivido en diversas áreas metropolitanas, sobre todo en Rio de Janeiro y São Paulo, se vuelve mucho más apremiante. Ante las circunstancias geopolíticas y deportivas, se produce una convergencia de intereses y estrategias de las áreas económicas, políticas y de relaciones internacionales del gobierno con intereses corporativos del área de seguridad pública, las más importantes constructoras y sectores empresarios vinculados a las obras públicas, y grupos y organizaciones de la sociedad civil interesados una respuesta para el problema de la ley y el orden, fundamentalmente en las regiones afectadas por el "estado de guerra".

Dentro de este contexto, durante las elecciones realizadas en 2008 el Gobierno Federal puso en marcha la "Operación Guanabara": el Ejército ocupó 27 áreas en la RMRJ controladas por el crimen (milicias y traficantes) antes y durante las elecciones municipales (octubre de 2008). Además, completando el panorama, para resolver limitaciones presupuestarias el Ministerio de Defensa propuso públicamente cambiar la ley (un tema

⁸ Ex-comandante de Operações Terrestres (COTer), do Comando Militar do Sul, do Comando Militar do Oeste, e Membro da Academia Brasileira de Defesa. Defesanet. COBERTURA ESPECIAL - Especial MOUT – Defesa. 27 de Abril, 2014 - 21:21 (Brasília)

⁹ "A pesar de las críticas, la PM de Rio mantiene hoy en día 2.098 policías cedidos para otros órganos del Estado. O número corresponde a la suma de los efectivos de, por lo menos, cinco batallones." Disponible en: <<http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/efetivo-de-policiais-militares-cedidos-outros-orgaos-do-estado-do-rio-formaria-cinco-batalhoes-16366522.html>>. (Jornal EXTRA, 07/06/15). Acceso 07.jun.2015.

que estaba desde hacía largo tiempo en análisis, como vimos más arriba) y permitir el uso de las fuerzas armadas en la seguridad pública. En el fondo, esta propuesta era una manera de obtener más recursos para las Fuerzas Armadas, como admitía el entonces ministro de defensa, Nelson Jobim (Folha de São Paulo, 11/5/2007). Durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, con la activa participación del ministro de defensa Nelson Jobim durante el período 2007-2011, fueron promulgadas la Estrategia Nacional de Defensa (2008), la Ley Complementaria nº 136 (2010) y el Libro Blanco (2012). En relación a la participación de las FFAA en el policiamiento, interesa especialmente la Ley Complementaria nº 136, de 25 de agosto de 2010, que modificaba fundamentalmente la LC 97, promulgada durante el gobierno Cardoso, el 9 de junio de 1999. Esta Ley Complementaria “dispone sobre las normas generales para la organización, la preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas”, crea el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y disciplina las atribuciones del Ministro de Estado de Defensa. Entre los artículos de interés para este trabajo, está el que entre otras atribuciones de las FFAA, determina con carácter subsidiario pero permanente, la actuación policial de éstas en delitos fronterizos y ambientales:

Art. 16-A (2010) Es el deber de las Fuerzas Armadas, (...) también como atribuciones subsidiarias, preservadas las competencias exclusivas de la policía civil, actuar a través de medidas preventivas y represivas, en las fronteras, las aguas oceánicas e interiores, (...) contra los delitos fronterizos y ambientales, solas o en coordinación con otros organismos (...) ejecutando, entre otras acciones: I patrullaje; II – chequeos de personas, vehículos terrestres, barcos y aviones; III - detenciones flagrante delito (Incluido por la Ley Complementaria N° 136/2010).

La cuestión internacional y la MINUSTAH: una experiencia con cara de Jano

La operación brasileña en Haití también tiene, como no podía ser de otro modo, en tiempos de MOUT, una cara que mira la situación interna. La experiencia haitiana se revelará muy importante en el momento de encarar la participación efectiva de las FFAA en operaciones de ocupaciones de favelas controladas por traficantes, fundamentalmente en el estado de Rio de Janeiro. Por ejemplo, en diciembre de 2010, durante la Operación Arcanjo (Arcángel)¹⁰, denominada por la prensa como "La conquista del Complexo do Alemão", podemos observar las siguientes declaraciones:

El Ejército brasileño desplegará una fuerza de paz en Rio similar a la sirvió en Haití. La acción no tiene fecha de inicio y todavía se está planificando, afirmó el Comandante en Jefe, General de Ejército Enzo Martins Peri. Hasta el momento, las acciones en las favelas de Río de Janeiro están siendo controladas por la policía. El Ejército cuenta con 800 hombres de la Brigada de Infantería aerotransportada en el lugar, que trabajan en operaciones de aislamiento y cerco. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2 de diciembre de 2010).

¹⁰ Implicó en la actuación de 7 (como los arcángeles) grandes unidades del Ejército Brasileño, incluyendo la 11ª BIL GLO, cada una de las cuales permanecía en el terreno 11 o 12 semanas. Ver: (COSENDEY, 2014)

Estas declaraciones siguieron a otras del Comando Militar del Este - CML del Ejército, que afirmó "haber sido sorprendido por el uso de blindados de la Marina" en el cerco del 24 de noviembre, lo que demuestra que en 2010 la coordinación de las diferentes instancias institucionales sobre el uso de las FFAA en MOUT todavía estaba en condiciones insatisfactorias.

Siete contingentes de tropas de grandes unidades participaron sucesivamente de la F Pac de la Operación Arcángel, alrededor de 12 semanas cada una. El uso de contingentes diferentes y por tiempo reducido tiene como objetivo disminuir el desgaste de la operación y dificultar la cooptación de las tropas por parte de los narcotraficantes (o milicianos), ya que se da preferencia a unidades que no sean del estado de Rio de Janeiro. Sólo en abril de 2012 comenzó el proceso de retirada de la Fuerza de Pacificación, siendo reemplazada gradualmente por la Policía Militar para la instalación de las UPP en el Complexo do Alemão. Actualmente, desde abril de 2015, la ocupación del Alemão pasa por serias dificultades, a punto tal que el gobierno del estado comienza a hablar de una "reocupación" del grupo de favelas.

Las fuerzas armadas: el patrullaje de las fronteras y del medio ambiente. Operación permanente

Cuando analizamos el papel de las fuerzas armadas en relación a la seguridad pública, debemos tener en cuenta que estamos observando apenas una pequeña parte de las complejas cuestiones involucradas con las funciones de las FFAA en una democracia, y con su situación institucional, además de las relaciones con los sectores civiles de los gobiernos democráticos que siguieron a los procesos de transición, en este caso específico, a la transición brasileña (LINZ; STEPAN, 1999). Debe tenerse en cuenta que la transición hacia la democracia en Brasil fue un proceso lento y gradual, la "apertura lenta, gradual y segura" según la expresión corriente en la época, lo que permitió al régimen militar dictar las reglas del juego de la transición garantizando pérdidas políticas mínimas. Este tipo de transición fue denominado por algunos autores (SHARE; MAINWARING, 1986) como "transición por acuerdo". De hecho, puede observarse - todavía hoy - una profunda continuidad en el cambio de las estructuras del régimen, las élites gobernantes y las instituciones. La única novedad importante en la constitución de las elites gobernantes sería la incorporación del Partido dos Trabalhadores. Una característica fundamental de este proceso previamente acotado fue la continuidad de la militarización de la seguridad pública, materializada en las policías militares de cada uno de los estados, lo que impone límites a la participación civil en las cuestiones de seguridad pública. Para algunos autores (ZAUERCH, 2005; PEREIRA DA NÓBREGA JR., 2010) esta situación causaría una "semi-democracia" en la que aún se encontraría Brasil, un híbrido constituido a partir de elementos de regímenes autoritarios y democráticos.

Además, debe tenerse en cuenta que, si observamos los países latinoamericanos, y Brasil no es una excepción, la forma presente de doctrina y actuación de las FFAA ha cambiado mucho en relación al inicio y mediados del siglo pasado. La nueva doctrina de las FFAA debe incluir temas tales como cuestiones ambientales, acceso y protección de recursos no renovables, terrorismo, tráfico diversos (drogas, armas, personas, etc.), inmigración ilegal, pobreza, conflictos sociales agrarios y urbanos, y el “crimen organizado”, etc., lo que resulta en la práctica en muchos casos y países que las FFAA terminan asumiendo un nuevo papel de policía (CASTRO, 2004:119), multifuncional, podríamos agregar. Indudablemente, puede interpretarse como una pérdida de jerarquía por diversos sectores de las fuerzas armadas el hecho de incluir como tarea prioritaria el enfrentamiento de narcotraficantes (OLIVEIRA, 1994:252). Todos estos elementos incluyen un elemento de incerteza en relación a la ubicación institucional y al futuro de las FFAA (PASSOS, 2014:16). Además, estas cuestiones se suman a la agenda propia que intentó establecer desde el inicio de su gobierno el Partido dos Trabalhadores, y que también dio continuidad a la tentativa de resolver los puntos constitucionales pendientes de regulación en relación al papel de las FFAA que habían comenzado en el gobierno Cardoso.

Por primera vez se da una fundamentación constitucional a las participaciones de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de paz, como la Minustah en Haití, donde participaban y comandaban desde 2004. Esta fundamentación se encuentra en el que se denominó el “Libro Blanco de la Defensa Nacional”, que el Ejecutivo debería presentar a cada cuatro años para apreciación del Congreso. Además, definía que las Fuerzas Armadas estarían subordinadas “II - directamente al Ministro de Estado de Defensa, con fines de formación, en las operaciones conjuntas, o de la participación de Brasil en las operaciones de paz.”

Finalmente en 2010 se establece el marco jurídico que precisaba la participación de Brasil en misiones de paz. No obstante este vacío jurídico, una de las caras de esta experiencia, precisamente la que miraba hacia el interior, hacia las cuestiones de seguridad pública, fue intensamente aprovechada.

Ordenanza Reguladora – OR - de las Fuerzas Armadas en cuestiones relacionadas con la Ley y el Orden

Como mencionamos más arriba, todo el proceso de ordenamiento jurídico del papel de las FFAA en la seguridad pública que se inicia con la Constitución de 1988 culmina cuando el Ministerio de Defensa mediante la Ordenanza Reguladora No 186 / MD, del 31 de enero de 2014 en su Art. 1º aprueba la impresión de la de la “Garantía de la Ley y el Orden - MD33-M-10 (2ª Edición / 2014)”. Mediante este instrumento legal, se tiene un marco jurídico completo para autorización y decisión de empleo efectivo de las FFAA. El hecho de haber sido necesaria una segunda edición de la Ordenanza, fue en parte resultado de la absorción de algunas críticas fundamentalmente originadas en ONGs y críticos en la sociedad civil, ya que la primera edición hablaba de

"Fuerzas Oponentes", un concepto que podía abarcar a individuos, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil. Atendiendo probablemente a estas críticas, esa denominación fue cambiada para "APOP": agentes de perturbación del orden público". Tal vez la primera edición, redactada bajo la impresión y la sorpresa de las masivas manifestaciones antigubernamentales (y anti políticas) de 2013, todavía estuviera influida por la presencia de diversos grupos violentos, pero muy reducidos, como los denominados "black blocs".

Finalmente, cabe citar que, por la Ordenanza N° 142, 03/13/2013 - CMT EX el Ejército dispuso alterar la denominación de la "11ª BIL GLO", la brigada pionera de la GLO, para "11ª BIL". Evidentemente, a partir de la Garantía da Lei da Ordem - MD33-M-10 (2ª Edición / 2014), las fuerzas armadas en su totalidad serán parte de la "GLO"

Las FFAA en las favelas da Maré

Al comienzo de este trabajo citábamos el momento en que la Fuerza de Pacificación Niederauer, comandada por el General de Brigada Mauro Sinott Lopes, iniciaba la ocupación del Complexo da Maré el 7 de abril de 2014, dando inicio a la Operación São Francisco. El ejército con 1.500 soldados ocupó las 16 favelas del Complexo da Maré. Tuvo como tarea principal patrullar el complejo y las policías militares y civil del estado de Rio de Janeiro permanecieron actuando en el interior del complejo. Al final de la ocupación, transcurrido un año en lugar de los seis meses inicialmente previstos, la dotación del ejército alcanzó a 3.000 soldados.

Tropas y equipos blindados de la Región Sur reforzaron la seguridad en el Complexo da Maré, y protegieron la Linha Vermelha, una avenida de acceso rápido al estadio del Maracanã y a la Zona Sur y Centro de Rio de Janeiro.

Recientemente, el 1º de abril de 2015 la policía militar realizó la ocupación de las comunidades Praia de Ramos y Roquette Pinto del Complexo da Maré, en la zona norte de Río de Janeiro. La acción es el principio de la sustitución gradual de los tres mil hombres de las fuerzas armadas que operan desde hace un año en el conjunto de favelas, para la implantación de cuatro Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) en la región. Las FFAA evacuaron totalmente el Complexo en el mes de junio de 2015. Como veremos más adelante, los recientes acontecimientos, que incluyen la vuelta del tráfico de drogas, la presencia de armas largas en manos de los traficantes y un número importante de moradores muertos por balas perdidas en los enfrentamientos entre facciones y militares y policía militar, hacen sospechar un futuro que puede ser muy amargo para el Complexo da Maré.

CONVERGENCIAS HACIA LA “ESTRATEGIA INTEGRADA DE PACIFICACIÓN”

El control social como resultado de acuerdos políticos en el marco espacio-temporal de desarrollo del capitalismo en el estado de Rio de Janeiro

Esta sección analiza en mayor detalle el surgimiento del proyecto de control social actualmente en implementación en Rio de Janeiro, Brasil, preguntándose si puede ser considerado una respuesta alternativa a la de “guerra al crimen” que prevaleció hasta hace poco tiempo atrás. Una primera versión del trabajo fue publicada en la revista Delito y Sociedad No. 34, incluyendo resultados hasta el mes de marzo de 2012. Para la elaboración de esta parte, son incluidos elementos tales como la emergencia de la protesta social en Brasil (2013) y el surgimiento de problemas asociados no solamente al problema de los rendimientos decrecientes por la reiteración de la intervención, sino como consecuencia del mantenimiento de características de la policía (fundamentalmente la Policía Militar –PM- que forman parte de su lógica de funcionamiento y que la muchas veces precaria instrucción y limitación en los ingresos salariales no hacen más que reiterar. Estas cuestiones serán claramente visualizadas al considerarse las actuales condiciones (marzo/abril 2015) y problemas surgidos en el Morro do Alemão y en el Complexo da Maré después de la retirada de las FFAA y con la implantación de las UPPs por parte de la PM de Rio de Janeiro. Al mismo tiempo, puede observarse un cuadro más completo de las relaciones del proyecto con la modificación de la distribución espacial y social en Rio de Janeiro, producto de la articulación de las condiciones locales con oportunidades de inversión propias del capitalismo globalizado.

De una forma un tanto irónica, el presente económico de Brasil estuvo marcado por la puesta en marcha por parte del segundo gobierno Rousseff de un proceso de ajuste económico neoliberal, implementado por un destacado técnico de esa corriente y duramente criticado por organizaciones sociales y por sectores del propio Partido dos Trabalhadores. Como consecuencia del plan de ajuste, se realizan cortes presupuestarios significativos, que afectan también el área de seguridad pública.

Un componente central de la propuesta gubernamental estuvo constituido por la instalación de comisarías permanentes en algunas favelas, denominadas UPPs: Unidades de Policía Pacificadora¹¹. Observaremos en el proceso que estudiamos las características que hemos señalado, como trade-offs e integración de comportamientos estratégicamente orientados de los actores (stakeholders) por parte de las instituciones de implementación, y la capacidad explicativa de abordajes teóricos como el principio de satisfacción citado arriba y el concepto de racionalidad limitada (SIMON, 1955, 1990), así como la operación via muddling-through (LINDBLOM, 1978, 1980, 1995).

¹¹ Ver la página del proyecto en (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA DE SEGURANÇA, 2011)

La retirada del Ejército de la favela de la Maré

Para añadir otra dimensión de complejidad al problema de la seguridad pública en el estado de Rio de Janeiro, casi exactamente un año después de iniciada la ocupación del complejo de favelas de la Maré con cuya citación iniciamos este trabajo, el Ejército inicia su movimiento de salida. Los más de 3 mil soldados del Ejército Brasileño (los “periquitos” (loritos), como son llamados irónicamente por los habitantes del complejo, o “Comando Verde”, haciendo alusión al grupo de narcotraficantes “Comando Vermelho”) que lo ocuparon a pedido del gobierno del estado, permanecieron el doble de tiempo que el inicialmente previsto, que era de seis meses. Hasta el final del mes de junio, serán reemplazados por policías militares. Desde el principio de este año, 212 policías militares realizan el patrullaje del complejo junto con el Ejército, procedimiento que es parte del proceso de transición para que los policías militares de las UPPs asuman las tareas. Inicialmente, serán 1400 policías militares, según las informaciones recogidas. Pero debemos tener en cuenta que, en la práctica, ese número se verá reducido a poco más de 400 por turno, como vimos también en una observación anterior.

El Ejército permanece en el terreno ocupado las 24 horas. No hay una reducción del efectivo. Desde los soldados al general, todo el mundo se queda para dormir dentro de la base. Usted no vuelve a su casa. Es como estar en Haití. Es algo desgastante en extremo. Ya la policía tiene un sistema de rotación. El policía está allí durante un tiempo y después se va. (Montenegro, 2015)

Afirma en una entrevista el coronel (RE) Fernando Montenegro, que comandó una de las Fuerzas de Tareas que ocuparon el Complexo do Alemão en 2010. La actuación de la F Pac en las operaciones Arcángel fue objeto de varios trabajos de análisis, tanto de carácter académico, como por ejemplo (KLINGUELFUS MENDES, 2012; COSENDEY, 2014), como periodístico (LIMA, 2012; BETINI et al, 2013), y hasta novelas, como Comando Verde, de autoría del Coronel Montenegro (MONTENEGRO, 2014).

En la favela de la Maré también está prevista la instalación de cuatro nuevas UPPs en la región, que actualmente alberga más de 130 mil habitantes divididas en 16 favelas, eufemísticamente llamadas “comunidades”. Allí se sitúa la “Faja de Gaza”, así denominada por marcar la frontera entre dos favelas y también entre las áreas controladas por dos bandas de narcotraficantes, el “Comando Vermelho” y el “Terceiro Comando Puro”. También hay presencia de milicianos en la región. Muchas casas muestran con sus numerosas marcas de balas de fusil la violencia de los combates. Esos combates provocaron varias víctimas, pero el número exacto es objeto de discrepancias entre las fuentes. Según los militares de la Fuerza de Pacificación, desde su llegada en abril de 2014 hubo siete muertos en el Complexo, incluido en este número un cabo del ejército muerto el pasado noviembre. Para las organizaciones de derechos humanos que actúan en la favela este número sería de más del doble. Un informe divulgado por Amnesty International en febrero de 2015 expresa su preocupación con la situación de los derechos humanos en Brasil y hace mención al caso de la ocupación del complejo de la Maré. En el mes de febrero de 2015 una manifestación de habitantes del complejo bloqueó parte de la Linha Amarela, una importante vía

rápida de la ciudad de Rio de Janeiro, para protestar contra la violencia del ejército que baleó un grupo que volvía de un partido de fútbol. Para algunos moradores, la violencia de los militares aumentó luego de la muerte del suboficial.

La operación del ejército no provocó la evacuación del Complejo por parte de los traficantes, que simplemente se limitaron a modificar su forma de actuación. Se estableció una especie de pacto tácito entre militares y traficantes, ya que los soldados se limitaban a controlar las entradas y salidas del complejo y a patrullar según esquemas rutinarios, y los traficantes continuaban su negocio discretamente. Un cambio registrado por un morador, fue que, en lugar de enfrentarse exclusivamente entre ellas, una práctica que por supuesto no abandonaron, las bandas de narcotraficantes se dedicaban también a tirotearse con el ejército. Los relatos de periodistas que ingresaron en el complejo – con autorización de los traficantes – informan de la existencia de este peculiar status quo entre militares y traficantes. De acuerdo a lo informado repetidas veces por voceros de ONGs o periodistas que ingresaron al complejo, hay un pacto de silencio entre los habitantes, que prefieren no comentar los detalles de la ocupación. Ciertamente la experiencia anterior cuando la favela era dominada por los traficantes impuso su marca, así como el –justificado– escepticismo sobre lo que ocurrirá cuando las fuerzas armadas dejen el complejo y la tarea pase a ser desempeñada por la PM, su vieja conocida.

Esta salida del ejército de la favela de la Maré coincide con la emergencia de viejos problemas en otras áreas donde actuó la F Pac y que ya tuvieron sus UPPs instaladas : la vuelta del tráfico de forma ostensiva a los complejos de Alemão y Penha, e inclusive los hechos ocurridos recientemente (marzo/abril de 2015) en el Morro do Alemão, con la retomada de tiroteos entre policías militares de las UPPs allí instaladas y traficantes, que dan continuidad a otros ocurridos en 2014, y su efecto colateral de muertes de habitantes – incluyendo niños – por balas perdidas o muertos por incompetencia policial, son una dolorosa advertencia de que, más una vez, una experiencia – la de las UPPs - se acerca al fin de una etapa sin que haya sido capaz de alcanzar sus inicialmente ambiciosos objetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como síntesis de la situación actual, sigue una lista de algunas cuestiones polémicas que aparecen luego de las experiencias de la F Pac en los Complejos de Alemão/Penha y Maré, y desdoblamientos que afectan el proyecto de las UPPs:

1. Definición de la regla de empeño en combate que defina con precisión las situaciones en que la tropa podrá hacer uso de la fuerza, y en que magnitud, para respetar el principio de proporcionalidad. Para los militares, es obvia la diferencia con el caso de la Minustah: en Haití el BRABATT (Brazilian Battalion) tiene "carta blanca" para dispararle a cualquier persona que esté ostensivamente llevando armas de fuego;

2. Definición del grado de discrecionalidad en relación a algunos derechos fundamentales, como la inviolabilidad del domicilio. Se señala el contraste entre la adopción de la orden de allanamiento e incautación colectiva (Alemão/Penha) vs. no adopción (Maré) para la actuación de la F Pac y de las que vengan a actuar en el futuro. Como en el caso anterior, en Haití el BRABATT tiene "carta blanca" para realizar allanamientos en todos los domicilios. Para algunas opiniones originadas en el ámbito militar (MONTENEGRO, 2015), operativamente, esta es la única manera de asegurarse de que las tropas tengan el mismo grado de libertad que el tráfico de drogas (y los milicianos) tienen de entrar en todas las casas, lo que hacen por el terror. Esta posición sustenta que las FFAA no pueden seguir operando bajo los mismos protocolos legales (léase: limitaciones) que actualmente rigen para la policía. Se trataría de un autoengaño usar la misma fórmula ineficiente y pretender que funcione;
3. Declaración o no del estado de sitio/toque de queda en el área de operación de la F Pac. La opinión favorable a la declaración es apoyada por algunos militares (MONTENEGRO, 2015);
4. Caracterización de la situación. Para algunos observadores, Rio de Janeiro vive una situación de guerra, (lo que no es ninguna novedad, cf. las declaraciones del ministro Márcio Thomaz Bastos de 2004 citadas en este trabajo). "Río es el único lugar del mundo donde hay grupos de 40 personas caminando con fusiles en callejones y recovecos y se dice que es una situación normal. A eso le llamamos democracia? Ya es una guerra." (MONTENEGRO, 2015) Obviamente, hay razones de peso político que hacen que esta situación sea inadmisibile para otros stakeholders, políticos, por ejemplo;
5. Evaluación de la experiencia F Pac + UPPs: "Ya hubo tiempo suficiente para darse cuenta de que de la forma en que está no va a funcionar. La sociedad debe decidir cuál es el precio que quiere pagar para tener seguridad. Esto lógicamente implica un desgaste y una elección más inteligente de los políticos." (Montenegro, 2015). (Nótese que la forma de la respuesta es ambigua: no permite decidir si es la sociedad la que debe elegir políticos más inteligentes o si son los políticos los que deben tomar decisiones más inteligentes en las cuestiones de seguridad. (EED));
6. Impacto económico de la intervención de las FFAA. Se encuentra una cuantificación en el caso del complejo de la Maré. Según el Coronel (RE) Montenegro, las FFAA redujeron el lucro mensual del tráfico de drogas en el Complexo da Maré de R\$ 15 millones a R\$ 300 mil desde el comienzo de la ocupación (MONTENEGRO, 2015). El secretario de seguridad Beltrame había hecho declaraciones en este mismo sentido en relación al impacto de las UPPs sobre el tráfico:

Hay personas que son contrarias a lo que se hizo por parte del Estado en estas áreas, como el Comando Vermelho, la milicia y todos los grupos criminales que han perdido poder con la llegada de las UPPs. Hemos tomado el control territorial de ellos, y tuvieron una gran pérdida financiera. (Beltrame, 2014)

7. Diferencia radical entre la naturaleza funcional y operacional de las F Pac y las UPPs, aún formando parte del mismo proyecto estratégico de control social. "Hay que entender que las UPPs son completamente diferentes de las Fuerzas de Pacificación (F Pac) comandadas por las FFAA. Ya se nota que las UPPs necesitan ajustes de acuerdo con el lugar para tener efectividad" (MONTENEGRO, 2015).

Nada más oportuno que una situación de crisis para comparar observaciones de diferentes observadores – stakeholders – sobre el problema. Un año atrás, en la noche del jueves 20 de marzo de 2014, se produjeron ataques a las UPPs en las favelas de Mangueiras y Mandela, en la zona norte de Río de Janeiro, que no solo pusieron en tela de juicio la estrategia de las UPPs, como que adquirieron un significado magnificado porque se trataba de un año electoral. Esto motivó una reunión del entonces gobernador Sérgio Cabral, ya desgastado por las masivas protestas de junio de 2013, con la presidenta Dilma Rousseff, para tratar de garantizar el empleo de fuerzas federales en caso necesario.

Dos días después, la página de noticias de la empresa Terra - la mayor compañía de media online en América Latina - entrevistó expertos en seguridad pública de universidades y ONGs de Río de Janeiro, y a partir de esas entrevistas los periodistas sintetizaron los que serían los "10 errores cometidos por el Estado" en la opinión "de aquellos que entienden el tema."

Resumimos aquí esos 10 puntos, porque proveen una posibilidad de comparación entre las posiciones de los diferentes stakeholders:

1. Falta de la contrapartida social, que salió de los planos en forma muy limitada. Ya vimos los problemas de la "UPP Social" y sus descendientes;
2. Falta de capacitación de los policías involucrados: se consideró "ingenuo" que en el gobierno se pensara que era posible "aislar" a los novatos del conjunto de la PMERJ corrupta, la "vieja policía". Los nuevos reclutas en muchos casos carecían de habilidad para tratar con la población y, cuando los problemas se presentaron, para enfrentar a los traficantes;
3. Malas condiciones de trabajo. Estas ya fueron descriptas previamente en nuestro trabajo. Pero además debemos sumar el descrédito del proyecto dentro de la PMERJ y la cuestión salarial, ya que los PMs de Río de Janeiro están entre los peor pagos del Brasil. Actualmente (enero 2015) un soldado A/B/C de la PMERJ gana R\$ 2.518,09, mientras de un soldado de la PM del Distrito Federal (Brasília) gana desde 2014 R\$ 7.190,88, o sea, 2,86 veces más, sin incluir los auxilios habitación y alimentación¹²;

¹² A la gran diferencia salarial, se suma una notable la concentración de PMs en Brasília: hay 536 PMs por cada 100 mil habitantes, mientras que en São Paulo hay 216 y en Río de Janeiro 268. Esta situación no ha impedido que la tasa de homicidios en Brasília sea más de dos veces mayor que la de São Paulo.

4. Mala relación con las comunidades (favelas). Hubo un desgaste a lo largo del tiempo, que favorece la actuación del tráfico de drogas;
5. Expansión excesiva. Hubo una implantación de UPPs más allá de las reales posibilidades de solución de los problemas preexistentes y de la disponibilidad de recursos, impulsada por el año electoral y el cronograma de implantación del proyecto de seguridad para la Copa y las Olimpiadas, lo implicó en una pérdida del control sobre el proyecto global. Un problema adicional, agravado por la caída de los precios internacionales del petróleo, será el financiamiento de la seguridad, que tiene prevista una inversión en 2016 de R\$ 11,6 billones, lo que representa la suma de las inversiones en educación y transportes sumadas;
6. Priorización de la respuesta inmediata a la planificación. Esto se vio claramente a partir del momento en que la Copa ya estaba muy cerca de su realización, lo que provocaba la "reiteración de la intervención" que vimos antes y consecuentemente sus rendimientos decrecientes. En este momento se advertía que la crisis podría ser profunda;
7. Exceso de marketing. El gobierno intentó vender - por lo menos hasta finales de 2013 - la idea de que había encontrado la estrategia para resolver los problemas de seguridad pública de Rio de Janeiro. Esta actitud dificultó la percepción de los problemas que lastimaban al proyecto. Además, fue ignorada la experiencia - muy similar - anterior con las GPAEs __ Grupo de Policamiento de Áreas Especiales - (ver arriba, p. 59) y las razones de su fracaso;
8. Un año electoral. Esto implica un aumento de la incertidumbre sobre el futuro y sobre la continuidad de los proyectos y de los políticos en el poder. Además, suele cederse a la tentación de "extender el frente en demasía", para atender demandas de determinados lugares que son importantes electoralmente;
9. Despliegue de debilidades. Si, como vimos, después del escepticismo inicial el proyecto de las UPPs suscitó una gran consenso, fundamentalmente entre los medios, los grupos empresariales y los grupos que podían hacer de su observación una fuente de ingresos, este consenso fue siendo perdido a lo largo del tiempo por la reiteración de los problemas y la reacción - retorno - de los traficantes, que aprendieron a "funcionar con las UPPs"; y
10. Especulación e inflación en los precios de servicios y mercado inmobiliario. La instalación de las UPPs acabó con el mercado de las conexiones ilegales de agua, teléfono, electricidad, televisión a cabo. Esto implicó en un inesperado e importante aumento de costos para las poblaciones de las favelas con UPPs que fueron integradas al mercado de servicios. También se desarrolló una "burbuja inmobiliaria" en las favelas, con un acentuado aumento de los precios de los inmuebles y la inauguración de numerosos

restaurantes y albergues para turistas, inclusive con un mercado de alquileres para turistas extranjeros, que se prolongó hasta principios de 2015.

Podemos agregar un punto adicional, señalado por un polémico observador militar:

La mayoría de la sociedad cree que el crimen organizado en las favelas está constituido por traficantes de fusil que venden drogas. Eso es sólo la punta de un iceberg que oculta a miles de personas desarmadas en las favelas que viven de los ingresos directos o indirectos de la venta de drogas. Por lo tanto, es esencial que antes de una ocupación militar de este porte (se refiere a las F Pac (EED)) el Estado entienda el impacto económico que va a causar la asfixia del tráfico y ofrezca alternativas a estas personas. Esto no se hizo en el Complexo do Alemão y, con la salida de las FFAA, la situación volvió a niveles críticos, poniendo en peligro la credibilidad del proceso. (MONTENEGRO, 2015).

Esta cita encamina el análisis nuevamente hacia una aplicación del principio de satisfacción que observamos operando en el caso de las políticas públicas en el área de seguridad, y juntamente con el fracaso del acompañamiento con políticas sociales acordes con la reales necesidades de las áreas y poblaciones intervenidas, sugiere que el límite estaba colocado apenas en relación a cuestiones de seguridad pública determinadas por un conjunto de eventos externos que debían ser prioritariamente atendidos. La entrada del mercado de especulación inmobiliaria sería entonces una consecuencia de la generación de condiciones favorables en determinadas áreas predeterminadas. O sea, difícilmente podrá pensarse en una política pública destinada al conjunto de las poblaciones afectadas en las áreas intervenidas.

Como corolario, una reflexión anexa importante sería la necesidad de visualizar el proyecto de las UPPs en el contexto de un proyecto de control social más amplio, que, como venimos observando, no puede dejar de incluir a las FFAA y sus F Pac en el contexto de la reformulación de su estrategia para enfrentar posibles conflictos armados de características urbanas. Se trata de dos estructuras funcionales completamente diferentes que participan de un proyecto de control social que no puede ser visto fragmentariamente. De esta manera, se cierra el círculo de significados en torno a toda la construcción judicial-constitucional y al proyecto de redefinición de la inserción del Brasil en la actual configuración geopolítica mundial: las dos caras de Jano aparecen entonces en toda su evidencia.

Concluyendo, nuevamente resulta muy evidente que las nuevas políticas de seguridad aplicadas en el caso del Estado de Rio de Janeiro, que pretendían abandonar la anterior de “guerra contra el crimen”, requieren una nueva policía. Por los datos actuales, ese objetivo no parece estar siendo alcanzado.

MILITARY OPERATIONS IN URBAN TERRAIN

Abstract

The object of this text is to analyze the process that, after twenty-five years, produced an important change in the policies of the Brazilian state related with social control. This process shaped public security policies that resolved the legal problems related with the participation of the Brazilian Armed Forces in operations that aim at law and order preservation. This development occurs in the context of an international background process of rethinking military strategies that imply the concept of MOUT. Will be considered recent cases in Brazil and the Rio de Janeiro state, and the broadening of the responsibilities of the Armed Forces, now integrated to permanent or occasional policing operations, in rural and urban scenarios.

Keywords: MOUT. Brazil. Armed Forces. Rio de Janeiro. Pacifying Process.

BIBLIOGRAFIA

ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2007.

BELTRAME, José Mariano. 2014. Garanto que em áreas com UPPs pode fazer campanha. In: **Isto é. Entrevista**. n. 2336, 29 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/380041>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BETINI, Eduardo Maia; GRECO, Rogério; MONTEIRO, Luiz André. **A Retomada do Complexo do Alemão**. Niterói: Editora Impetus, 2013.

BRASIL. Ministério de Defesa. PORTARIA NORMATIVA No 186/MD, DE 31 DE JANEIRO DE 2014. **Manual Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10**. 2ª Edição. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/m>>. Acesso em: 10 jul. 2015

_____. Ministério da Justiça-SENASP. **Conceitos**. 2003. <http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/inst_conceitos.htm> (Acesso 03.mar.2003, no más disponible). Disponível em: <http://www.policiaivil.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=135>. Acesso 13.jun.2015.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Plano Nacional de Segurança Pública. 20 de junho de 2000. En: MARTINS SILVEIRA, Fabiano Augusto. **O Plano Nacional Antiviolência**. Senado Nacional, 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/140/43.pdf?sequence=4>. Acesso 25.abr.2015.

_____. **Constituição**. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

CASTRO, Maria. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, feb.2004.

COSENDEY, Felipe Rímolo. 2014. **A Aplicação das “Considerações Cívicas” na Força de Pacificação ARCANJO**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Disponível em: <<http://redebic.decex.ensino.eb.br/vinculos/00000b/00000b2e.pdf>>. Acesso 15.jun.2015.

DELLASOPPA, E. E. Seguridad pública en Rio de Janeiro: un desafío de dimensiones olímpicas. **Delito y Sociedad**, v. 34, p. 101-124, 2012a.

_____. Policing in Brazil at the Beginning of the 21st Century: Severe Challenges in Developing Countries. In: Darren Palmer; Michael M. Berlin; Dilip K. Das. (Eds.). **Global Environment of Policing**. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis, p. 97-118, 2012b.

_____. Interview with Dr. José Mariano Beltrame, Security Secretary, State of Rio de Janeiro, Brazil. In: O. Marenin, D. K. Das; (Eds.). **Trends in Policing: Interviews with Police Leaders Across the Globe**. London: CRC Press UK Taylor & Francis, p. 74-99, 2009a.

_____. 2009b. Urbanization, State, and Privatization of Policing: Urban Militias in Rio De Janeiro, Brazil. In: J. A. Eterno; D. K. Das. (Eds.). **Police Practices in Global Perspective**. Lanham, Maryland - USA: The Scarecrow Press, Inc./Rowman & Littlefield Publishing Group, 2009, v., p. 87-113.

_____. 2008. Rex non curat de re publica. In: **Delito y Sociedad**, v. 25, p. 35-62.

_____. et al. Brazil's Public Security Plans. In: John Bailey & Lucia Dammert. (Eds.). **Public Security and Police Reform in the Americas**. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2006.

_____. Estratégias e Racionalidade na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. In: BRICEÑO-LEÓN, Roberto. (Ed.). **Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, p.201-28, 2002a.

_____. Structure of Social Relations and Collusion Processes in Brazilian Society. **Revista Internacional de Estudos Políticos**. v. 2, n. 3., p. 535-556, 2000a.

DRUCKER, Peter. **The Executive in Action. Managing for Results**. New York: Harper Collins Publishers, 1996.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA DE SEGURANÇA. **Página web UPP – Unidade de Polícia Pacificadora**, <<http://www.upprj.com>>.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012, 2013**.

_____. 2014. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014**. Disponível em: <www.forumseguranca.org.br/anuarios>. Acesso em 14. abr. 2015.

GABAGLIA ARTIAGA, Rodolfo Raja. **O Brasil e a Intervenção humanitária no Haiti, MINUSTAH (2004 a 2011)**. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE / NEI, 2011.

GRAHAM, Stephen. **Cities Under Siege: The New Military Urbanism**. London: Verso, 2011.

KLINGUELFUS MENDES, Carlos Alberto. Considerações Sobre a Força de Pacificação Empregada no Rio de Janeiro. **Military Review**, Jul-Ago. 2012, p. 19-27.

LIMA, Carlos Alberto de. **Os 583 Dias da Pacificação Dos Complexos da Penha e do Alemão**. Editora Para Todos, 2012.

LINDBLOM, Charles E. Defining the Policy Problem. In: CASTLES, F.G. et al. (Eds.) **Decisions, Organizations and Society**. New York: Penguin Books/The Open University, 1978.

_____. **The Policy-Making Process**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1980.

_____. The Science of 'Muddling' Through' In: THEODOULOU, Stella; CAN, Matthew (Eds.) **Public Policy: The Essential Reading**. New York: Prentice Hall, p. 113-17, 1995.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Transição e Consolidação da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MATTAR NASSER, Reginaldo; FRACALOSSO DE MORAES, Rodrigo. (Eds.) **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014.

MONTENEGRO, Fernando; OMMATI, Marcos. **Comando Verde - Por Dentro da Força Pacificadora do Exército No Complexo da Penha**. São Paulo: Editora Reino Editorial, 2014

_____. **Entrevista: “Maré devia estar sob estado de sítio”**. COBERTURA ESPECIAL - Especial MOUT – Segurança. 31 de Maio, 2015. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/19293/Cel-Montenegro---Mare-devia-estar-sob-estado-de-sitio/>>. Acesso 12. jun. 2015.

NEGREIROS, Dario de. 2014. **UPP: os cinco motivos que levaram à falência o maior projeto do governo Cabral**. Viomundo. 12. feb. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/02/upp-os-cinco-motivos-que-levaram-a-falencia-o-maior-projeto-do-governo-cabral/>>. Acesso 25. Abr. 2015.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor. Forças Armadas, Transição e Democracia**. São Paulo: Papirus, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. 1999. Entre a terra e o céu: mensurando a utopia? **Democracia Viva**. IBASE-Editora Segmento. Rio de Janeiro. n. 6. p. 9-23, ago. 1999. Disponível em: <<http://www.correaneto.com.br/entrevistas/chicooliveira.htm>>. Acesso em: 20.mai.2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Propostas eleitorais. Projeto para a segurança pública**. Fevereiro 2002.

PASSOS, Anaís Medeiros. 2014. **O estado das relações civis-militares no Brasil: um estudo de caso sobre o Ministério da Defesa (2007-2011)**. UFRGS. Tesis de Maestría. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/102620/000931937.pdf?sequence=1>>. Acesso 4.abr.2015.

PEREIRA DA NÓBREGA JR, José María. A Semidemocracia brasileira: autoritarismo ou democracia? In: TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (Ed.). **Democracia, Poderes e Segurança: reflexões**. **Sociologias**. v. 23, p. 74-141, 2010.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. Transições pela transação: a democratização no Brasil e na Espanha. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 207- 235, 1986.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **Quart. J. Economics**. v. 59, p. 99–118, 1955.
_____. Invariants of human behavior. **Annu. Rev. Psychology**. v. 41, p. 1–19, 1990.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações. Internacionais. Rio de Janeiro, 2010a.

_____. Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, n. 15, p. 25-58, 2010b.

THE ECONOMIST print edition. **Brazil and peacekeeping. Policy, not altruism. How global ambitions are helping to modernise the army**. 23.Set.2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/17095626>>. Acessado 14.mai.2014.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999 - 2002)**. Rio de Janeiro. Editora Record, 2005.

Diarios

FSP: Folha de São Paulo e Folha de São Paulo online. São Paulo.

O Globo e O Globo online. Rio de Janeiro.

O Dia e O Dia online – Rio de Janeiro

Extra e Extra on-line. Rio de Janeiro

Jornal do Brasil – Rio de Janeiro

Correio Braziliense - Brasília

OESP: O Estado de São Paulo e O Estado de São Paulo on-line. São Paulo.

Tribuna da Imprensa on-line. Rio de Janeiro

Revistas

Veja. São Paulo.

Isto É. São Paulo.

Época. São Paulo.

The Economist. Londres.

Revistas on-line

<http://www.defesanet.com.br/mare/moutglo>

Regras de engajamento para ocupações de favelas devem ser revistas

Maré - FT Poti encerra suas atividades na Operação São Francisco

Militares do EB treinam em GO para atuar no Complexo da Maré, RJ

Força de Pacificação inicia desocupação do Complexo da Maré

Comissão de Alimentação realiza visita técnica às instalações militares do Rio

Complexo da Maré: Força de Pacificação já realizou mais de 65 mil ações

Militares do Grupamento de FN de Natal embarcam para compor a Força de Pacificação da “Maré”

Militares do Exército do Sertão de PE estão prontos para missão no RJ

Força de Pacificação da Maré recebe Polícia Pacificadora

Força de Pacificação fica na Maré até junho de 2015

Materiales de diarios, revistas y blogs

LIMA, Ludmilla de. 27/04/2014 **Geração UPP: maioria não tem religião e prefere shopping a baile.** <http://oglobo.globo.com/rio/geracao-upp-maioria-nao-tem-religiao-prefere-shopping-baile-12310894> (Acceso 15/08/2014)

http://aguerradorio.blogspot.com.br/2014_12_01_archive.html. **A Mais Longa Guerra Urbana do Mundo** (Acceso 14/06/2015)

Terra. Notícias online. 2014. **Os 10 erros da política de segurança das UPPs no Rio.** <http://noticias.terra.com.br/brasil/policia/os-10-erros-da-politica-de-seguranca-das-upps-no-rio,6875c3e6f37e4410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> (22/03/2014) (Acceso 15/06/2015)

Trabalho enviado em 31 de janeiro de 2016.

Aceito em 31 de janeiro de 2016.