

**ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS
ACADEMIA REAL MILITAR (1811)
CURSO DE CIÊNCIAS MILITARES**

Othon Gonçalves Andrade

**REGRAS DE ENGAJAMENTO UTILIZADAS NAS OPERAÇÕES DO EXÉRCITO
BRASILEIRO DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO DE
2018**

**Resende
2022**

Othon Gonçalves Andrade

**REGRAS DE ENGAJAMENTO UTILIZADAS NAS OPERAÇÕES DO EXÉRCITO
BRASILEIRO DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO DE
2018**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Militares, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Militares**.

Orientador(a): 1ºTen Inf. Guilherme Scantamburlo Muniz

**Resende
2022**

Othon Gonçalves Andrade

**REGRAS DE ENGAJAMENTO UTILIZADAS NAS OPERAÇÕES DO EXÉRCITO
BRASILEIRO DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO DE
2018**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Militares, da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Ciências Militares**.

Aprovado em 15 de agosto de 2022

Banca examinadora:



Guilherme Scantamburlo Muniz, 1ºTen Inf.
Orientador



André Felipe Freitas Rosa, 1ºTen Inf.



Francisco Bento Ferreira Neto, 1ºTem Inf.

**Resende
2022**



**APÊNDICE II AO ANEXO B (NITCC) ÀS DIRETRIZES PARA A
GOVERNANÇA DA PESQUISA ACADÊMICA NA AMAN**

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE DIREITOS AUTORAIS DE
NATUREZA PROFISSIONAL**

**AMAN
2022**

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE DIREITOS AUTORAIS DE NATUREZA
PROFISSIONAL**

TÍTULO DO TRABALHO: REGRAS DE ENGAJAMENTO UTILIZADAS NAS OPERAÇÕES DO EXÉRCITO BRASILEIRO DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO DE 2018

AUTOR: OTHON GONÇALVES ANDRADE

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado de minha propriedade.

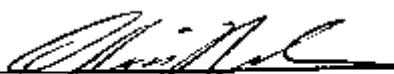
Autorizo a Academia Militar das Agulhas Negras a utilizar meu trabalho para uso específico no aperfeiçoamento e evolução da Força Terrestre, bem como a divulgá-lo por publicação em revista técnica da Escola ou outro veículo de comunicação do Exército.

A Academia Militar das Agulhas Negras poderá fornecer cópia do trabalho mediante ressarcimento das despesas de postagem e reprodução. Caso seja de natureza sigilosa, a cópia somente será fornecida se o pedido for encaminhado por meio de uma organização militar, fazendo-se a necessária anotação do destino no Livro de Registro existente na Biblioteca.

É permitida a transcrição parcial de trechos do trabalho para comentários e citações desde que sejam transcritos os dados bibliográficos dos mesmos, de acordo com a legislação sobre direitos autorais.

A divulgação do trabalho, em outros meios não pertencentes ao Exército, somente pode ser feita com a autorização do autor ou da Direção de Ensino da Academia Militar das Agulhas Negras.

Resende, 16 de Agosto de 2022


Assinatura do Cadete

Dados internacionais de catalogação na fonte

A554r ANDRADE, Othon Gonçalves

Regras de engajamento utilizadas nas operações do exército brasileiro durante a intervenção federal no rio de janeiro de 2018. / Othon Gonçalves Andrade – Resende; 2022. 49 p. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Guilherme scantamburlo Muniz
TCC (Graduação em Ciências Militares) - Academia Militar das Agulhas Negras, Resende, 2022.

1.Regras de engajamento 2.Intervenção federal I. Título.

Ficha catalográfica elaborada por Jurandi de Souza CRB-5/001879

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por me dar a oportunidade de realizar meu sonho de ingressar na Força Terrestre e por me dar forças e paciência para chegar até o final da formação. Agradeço à minha família, especialmente minha mãe (Lucinea Gonçalves), que sempre investiu em meus estudos sem medir esforços para me tornar o profissional que sou hoje, aos meus avós (Elza Pais Gonçalves e Miguel Gonçalves Neto), que sempre tiveram muito orgulho de mim e me incentivaram em todas as decisões que tomei em minha vida e aos meus amigos (Matheus Henrique Martanenco, Mathews Alves e Vinicius Silva Ferreira) que sempre estiveram ao meu lado nesses 15 anos de amizade, me apoiando e me incentivando nos momentos mais difíceis e comemorando ao meu lado todas as minhas conquistas, aos meus irmão de arma que fizeram com que os dias na Academia fossem mais fáceis de carregar. Vocês foram a minha base para que eu pudesse sustentar esses 5 longos anos de formação. Não poderia deixar de agradecer a todos os professores, instrutores e monitores que fizeram parte da minha formação, transmitindo o máximo de experiências de vida que, por muitas vezes, serviram de norte para muitas das minhas decisões dentro e fora da AMAN.

RESUMO

REGRAS DE ENGAJAMENTO UTILIZADAS NAS OPERAÇÕES DO EXÉRCITO BRASILEIRO DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO DE 2018

AUTOR: Cadete Othon Gonçalves Andrade

ORIENTADOR: 1ºTen Inf. Guilherme Scantamburlo Muniz

Diante do cenário caótico em que se encontrava o estado do Rio de Janeiro nos anos de 2016 e 2017, fez-se necessário a Intervenção Federal na segurança pública do Rio de Janeiro. Decretado dia 16 de fevereiro de 2018 pelo então presidente Michel Temer com duração estipulada até 31 de dezembro do mesmo ano, teve o objetivo de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no estado”.

Dessa forma, o General do Exército Walter Souza Braga Netto, do Comando Militar do Leste, foi nomeado interventor, ficando responsável pelas atribuições referentes à segurança pública de governador do Estado conforme decreto Nº 9288/2018.

Sendo assim, o presente trabalho visa avaliar o resultado desta intervenção, bem como seu legado para os anos seguintes, considerando as Regras de Engajamento adotadas que norteiam a conduta das tropas durante as operações.

Para melhor conclusão, todas as informações essenciais para a compreensão do processo de aplicação da Intervenção Federal foram levantadas junto com os principais indicadores de criminalidade considerados pelo autor e pelo Gabinete de Intervenção Federal (GIF), para então ser realizado uma comparação com os anos anteriores e posteriores à Intervenção a fim de apresentar possíveis melhorias para futuras operações.

Palavras-chave: Regras de Engajamento; Intervenção Federal; Garantia da Lei e da Ordem.

ABSTRACT

RULES OF ENGAGEMENT USED IN THE OPERATIONS OF THE BRAZILIAN ARMY DURING THE FEDERAL INTERVENTION IN RIO DE JANEIRO 2018

AUTHOR: Cadet Othon Gonçalves Andrade

ADVISOR: Lt. Inf. Guilherme Scantamburlo Muniz

Given the chaotic scenario in which the state of Rio de Janeiro was in 2016 and 2017, it was necessary to intervene in public security in Rio de Janeiro. Decreed February 16, 2018 by then President Michel Temer with stipulated duration until December 31 of the same year, had the objective of "to put an end to the serious commitment of public order in the state."

Thus, Army General Walter Souza Braga Netto of the Eastern Military Command was appointed intervenor, being responsible for the duties related to the public security of governor of the State according to decree No. 9288/2018.

Thus, the present work aims to evaluate the outcome of this intervention, as well as its legacy for the following years, considering the Rules of Engagement adopted that guide the conduct of troops during operations.

For a better conclusion, all the information essential for understanding the process of application of the Federal Intervention were raised together with the main crime indicators considered by the author and the Federal Intervention Office (GIF), and then make a comparison with the years before and after the Intervention in order to present possible improvements for future operations.

Keywords: Rules of Engagement; Federal Intervention; Guarantee of Law and Order.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico de operações de GLO 1992-2022.....	16
Tabela 2 – Indicadores de Criminalidade 2016-2019.....	34

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização do Gabinete de Intervenção Federal (GIF).....	21
Figura 2 – Redução dos indicadores de criminalidade.....	29
Figura 3 - Índice de criminalidade 2018 X 2017.....	30
Figura 4 – Legado Tangível.....	31
Figura 5 – Painel de Indicadores.....	32
Figura 6 – Painel de Indicadores (continuação).....	33

LISTA DE GÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Homicídios dolosos nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas gerais na última década.....	12
Gráfico 2 - Mortes por intervenção de agente do estado.....	18
Gráfico 3 - Policiais militares mortos em serviço.....	19
Gráfico 4 – Homicídio doloso.....	19
Gráfico 5 - Crimes violentos letais intencionais.....	35
Gráfico 6 – Roubo a banco.....	35
Gráfico 7 – Estupro.....	36
Gráfico 8 – Policiais militares mortos em serviço.....	36
Gráfico 9 – Sequestro relâmpago.....	36
Gráfico 10 – Morte por intervenção de agente de Estado.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ORCRIM	Organizações Criminosas
OSP	Órgãos de Segurança Pública
ISP/RJ	Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro
CCEAL	Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei
PBUFAF	Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
ROE	Rules of Engagement
MD	Ministério da Defesa
GIF	Gabinete de Intervenção Federal
GIFRJ	Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro
RE	Regras de Engajamento
MST	Movimento dos Sem Terra
APOP	Agente Perturbador da Ordem Pública
PBCVU	Pontos de Bloqueio e Controle de Vias Urbanas
PF	Pontos Fortes
CO	Crime Organizado
CICC	Centro Integrado de Comando e Controle
CML	Comando Militar do Leste
SIF	Secretaria de Intervenção Federal
SAF	Secretaria de Administração e Finanças
UG	Unidade Gestora
OE	Objetivo Estratégico
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
PEIF	Plano Estratégico da Intervenção Federal
TTP	Técnicas Táticas e Procedimentos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	OBJETIVOS	14
1.1.1	Objetivo geral.....	14
1.1.2	Objetivos específicos	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1	OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.....	14
2.2	USO DA FORÇA AMPARADO PELOS DIREITOS HUMANOS.....	17
2.3	ANTECEDENTES DA INTERVENÇÃO FEDERAL.....	18
2.4	INTERVENÇÃO FEDERAL.....	20
2.5	AS REGRAS DE ENGAJAMENTO.....	22
2.6	AS REGRAS DE ENGAJAMENTO E O USO DA FORÇA DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	23
3	REFERENCIAL METODOLÓGICO	27
3.1	TIPO DE PESQUISA	27
3.2	MÉTODOS.....	27
3.2.1	Compreender a área de atuação.....	27
3.2.2	Descrever as regras de engajamento	27
3.2.3	Avaliação da eficiência operacional da intervenção federal	27
3.2.4	Protocolo de avaliação.....	28
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
	REFERÊNCIAS.....	41

1. INTRODUÇÃO

Diante da instabilidade política e econômica das últimas décadas, o considerável crescimento das Organizações Criminosas (ORCRIM) configurou um dos maiores problemas enfrentados pela segurança pública brasileira. O crime exacerbado e corriqueiro ocorre principalmente nos grandes centros urbanos, em especial nas comunidades carentes onde a atuação estatal é menos frequente, tornando, assim, tais locais propícios para o desenvolvimento de novas ORCRIM.

Dentro deste contexto nacional, o estado do Rio de Janeiro apresenta os índices mais preocupantes se comparados a outros estados próximos como São Paulo e Minas Gerais, visto que, 24 de suas 30 cidades com mais de 100 mil habitantes têm índices de violência superiores à média brasileira segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

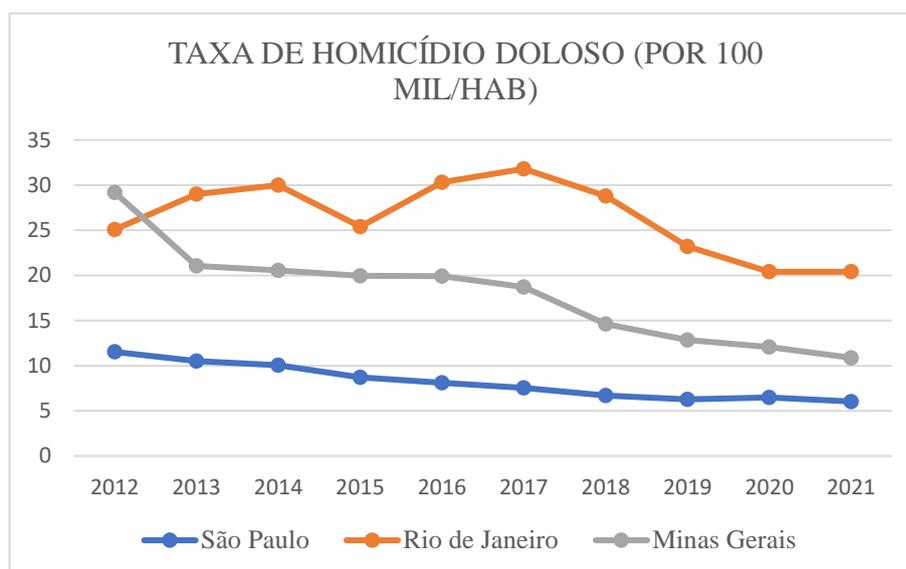


Gráfico 1 – Taxa de Homicídios dolosos nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais na última década.

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ), Portal do governo do estado de São Paulo e Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais.

Diante do cenário de criminalidade apresentado e do quadro de insegurança e incerteza por parte dos OSP em conter o avanço da violência nas comunidades do estado do Rio de Janeiro, o então Presidente da República Michel Temer, no dia 16 de fevereiro de 2018, com o objetivo de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (Decreto n° 9288/18), decretou a intervenção federal, com duração prevista até 31 de dezembro do mesmo ano.

Diante de tal decreto, o controle operacional dos órgãos estaduais de segurança pública ficou diretamente subordinado às forças armadas, podendo, assim, requisitar serviços e pessoal para emprego nas ações de segurança pública conforme os artigos:

Art. 142 da Constituição Federal de 1988:

“As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem[...]” Brasil (2019)

Art.144 da Constituição Federal de 1988:

“A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. [...]” Brasil (2019)

Existem diversos questionamentos acerca do emprego do Exército Brasileiro em funções geralmente policiais, principalmente no que diz respeito as regras de engajamento utilizadas que visam nortear e direcionar as ações dos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Portanto, é conveniente refletir sobre a importância das regras de engajamento para operações GLO bem como sua influência na execução da missão e sob a população civil presente no ambiente operacional.

Assim, essa pesquisa visa avaliar as regras de engajamento utilizadas para atingir a eficiência operacional sem infringir os direitos fundamentais previstos na constituição de 1988, correlacionando a tensão entre as operações em comunidades visando reduzir a criminalidade e a população local.

Tendo por base o atual contexto nacional, este trabalho visa ampliar o limite de atuação do Exército Brasileiro nas operações de GLO, visando a melhoria das regras de engajamento utilizadas na intervenção federal de 2018, buscando, assim, maior eficiência no combate à criminalidade através do conhecimento prático e cognitivo acerca da maneira correta de atuar em ambiente urbano.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Analisar as regras de engajamento utilizadas na intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 2018.

1.1.2 Objetivos específicos

Descrever e analisar as regras de engajamento utilizadas na Intervenção Federal de 2018 no estado do Rio de Janeiro;

Discutir a eficiência da Intervenção Federal, propondo melhorias nas Regras de Engajamento utilizadas frente as peculiaridades do inimigo e do ambiente operacional;

Apresentar o amparo legal que respalda os militares a recorrer ao uso da força;

Discutir os fatores que interferem nas regras de engajamento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

O quadro de “estado de calamidade financeira” decretado em 2016 pelo então governador do estado do Rio de Janeiro Francisco Dornelles, reconhecido em lei estadual nº7483, de 8 de novembro de 2016 e prorrogado até dezembro de 2018 (Lei nº 7627/17), bem como o insucesso por parte das OSP em conter o avanço da criminalidade, comprova a necessidade de atuação das Forças Armadas em operações GLO.

Conforme artigo 142 previsto na Constituição Federal de 1988, as Forças Armadas, por iniciativa dos poderes constitucionais, destinam-se, além da defesa da Pátria, à garantia da lei e da ordem. Dessa forma, a atuação do Exército, Marinha e Aeronáutica em operações de garantia da lei e da ordem está amparada em lei, porém deverá ser episódico, em área previamente estabelecida e possuir a menor duração possível com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições, conforme artigo 5º do Decreto nº 3.897/01.

A Lei Complementar nº 97/99, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, preconiza em seu artigo 15º, § 2º, que a atuação na garantia da lei e da ordem, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente

da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, formalmente reconhecidos pelo próprio Presidente da República ou pelo governador do estado como insuficientes para o cumprimento da missão constitucional.

Vale ressaltar que as próprias normas que regulam as operações GLO visam garantir os direitos da população civil e limitar o uso da força militar. Portanto, há respaldo jurídico caso ocorra violação dos regulamentos nos quais se inserem as operações GLO, bem como em episódios que sejam caracterizados o uso não comedido da força militar e violações aos direitos da população civil.

As operações de Garantia da Lei e da Ordem se diferem de guerra ou combate propriamente dito no que diz respeito a regulação, pois traz diretrizes que visam preservar as Forças Armadas de confrontos com civis por meio das ROE, conforme o manual da GLO confeccionado pelo Ministério da Defesa (MD):

“As Normas de Conduta são prescrições que contêm, entre outros pontos, orientações acerca do comportamento a ser observado pela tropa no trato com a população, pautado, sempre, pela urbanidade e pelo respeito aos direitos e garantias individuais. Sua exata compreensão e correta execução pela tropa constituirão fator positivo para o êxito da operação. As referidas normas serão consideradas quando da elaboração subsequente das Regras de Engajamento (RE).” (Brasil, 2014, pág. 20, grifos nossos).

Considera-se as seguintes diretrizes para as “Regras de Engajamento”:

“Regras de Engajamento (RE) deverão ser expedidas em cada nível e para cada operação e tipo de atuação visualizada. Levarão em consideração a necessidade de que as ações a serem realizadas estejam de acordo com as orientações dos escalões superiores e que observem os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade. Deve-se ter em mente, também: a) a definição de procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações; b) a proteção, aos cidadãos e aos bens patrimoniais incluídos na missão; e c) a consolidação dessas regras, em documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação.” (Brasil, 2014, pág. 20, grifos nossos).

Porém amparam o “uso da força de forma limitada” caso necessário:

“As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) caracterizam-se como operações de “não guerra”, pois, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, não envolvem o combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso de força de forma limitada.” (Brasil, 2014, pág. 17).

Uma das principais preocupações com as operações GLO está relacionada aos processos envolvendo oficiais e praças relativos às ocorrências criminais ocasionadas por negligência, imprudência ou imperícia. Entretanto, em outubro de 2017, aprovou-se a Lei n° 13491, buscando ampliar a competência da Justiça Militar da União para processar e julgar crimes contra a vida cometidos por militares, alterando o código penal militar, quando praticados:

I – Do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa;

II – De ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante;

III – De atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal..."

Vale ressaltar que a garantia da lei e da ordem ocorre numa situação de normalidade institucional, devido a ineficiência dos órgãos de segurança pública no que tange à preservação da ordem e da incolumidade das pessoas e do patrimônio como citado anteriormente. Diferentemente do estado de defesa e estado de sítio, em que se verifica a suspensão de direitos e restrição de garantias, respectivamente.

TIPO	QUANTIDADE	PERCENTAGEM
VIOLÊNCIA URBANA	23	15,9%
GREVE PM	26	17,9%
GARANTIA DA VOTAÇÃO E APURAÇÃO	24	16,6%
EVENTOS	39	26,9%
OUTRAS	33	22,8%
TOTAL	145	100%

Tabela 1 - Histórico de operações de GLO 1992-2022

Fonte: Ministério da Defesa (MD)

Destas 145 operações, apenas sete foram decretadas com prazo maior ou igual a cinco meses, a saber: Ibama (Amazônia legal, ago/04 a dez/05), Arcanjo (Rio de Janeiro-RJ, nov/10 a jul/12), Ilhéus (IlhéusBA, fev/14 a jul/14), São Francisco (Rio de Janeiro-RJ, abr/14 a jun/15), Varredura (todo território nacional-presídios, jan/17 a jan/18), Rio de Janeiro (Estado RJ, jul/17 a dez/18), Verde Brasil 2 (faixa de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos estados da Amazônia Legal, mai/20 a abr/21). Das 145 operações GLO, vinte ocorreram no estado do Rio de Janeiro, e destas, 10 foram contra violência urbana.

Não são somente índices elevados de criminalidade legitimam e mostram a necessidade de emprego das Forças Armadas. São uma série de fatores associados à falta de atuação do Estado e à crise financeira que refletem nos OSP do Rio de Janeiro.

2.2 USO DA FORÇA AMPARADO PELOS DIREITOS HUMANOS

Eventualmente, durante uma operação GLO, principalmente se tratando da intervenção federal, a verbalização ou a utilização de instrumentos menos letais muitas vezes não se adequam às circunstâncias operacionais, sendo necessário o uso potencialmente letal para cessar a ameaça a si próprio, a outrem ou à incolumidade pública.

O emprego da força, conforme Art. 2 da lei Nr 13.060, de 22 dezembro de 2014, deve se dar de maneira proporcional e razoável à ameaça ou situação encontrada e de acordo com a necessidade. Além de estar de acordo com as regras de engajamento adotadas.

Se tratando de operações GLO, o emprego da força mínima é essencial, visto que o ambiente operacional da comunidade do Rio de Janeiro, abordado neste trabalho, põe em risco diversas vidas inocentes. A força mínima é o menor grau de força necessário para conter a ameaça, causando o mínimo de danos possível, seja sobre uma pessoa ou patrimônio, sua violação pode caracterizar abuso do uso da força, contrariando os direitos fundamentais baseados nos Direitos Humanos, sujeitando o militar a responder na esfera penal.

Neste contexto, cresce de importância o conhecimento contido em vários documentos nacionais e internacionais que norteiam o uso da força por parte dos órgãos encarregados pela segurança pública. Dentre eles podemos citar o Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL) e os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (PBUFAF).

Com base no Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL), pode-se destacar:

Artigo 2º: No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana;

Artigo 3º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

De acordo com este documento, o emprego de armas de fogo é considerado extremo e só deve ser utilizado em casos excepcionais, como resistência armada ou se houver risco de vidas alheias.

Outro importante documento internacional é o PBUFAF, que estabelece padrões que orientam a atuação adequada dos agentes de segurança pública quanto ao uso da força e reforça a necessidade de adestramento para sua utilização.

Além de quando se deve utilizar a força para conter ameaça, é importante saber o amparo que exclui o crime, respaldando, assim, o militar. De acordo com o Art. 23 do Código

Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, não há crime quando o agente pratica o fato:

I – Em estado de necessidade;

II – Em legítima defesa;

III – em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Não sendo respaldado em casos de excessos.

As excludentes de ilicitude mencionadas, podem ser aplicadas a diversas situações vivenciadas durante a intervenção federal, fazendo com que as operações militares tivessem amparo legal.

2.3 ANTECEDENTES DA INTERVENÇÃO FEDERAL

A grave crise econômica que o estado de Rio de Janeiro se encontrava em 2016, acarretou na falta de verbas para o pagamento dos salários dos servidores públicos além de congelar os investimentos em segurança pública, obrigando o governo estadual a declarar estado de calamidade financeira.

Diante deste cenário, no ano de 2017, o Rio de Janeiro foi palco da Operação Rio, uma operação de GLO decretada pelo presidente da República, que culminou com a maior taxa de mortes por intervenção de agente do estado desde o ano de 2009 e elevado número de policiais militares mortos em serviço, segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ).



Gráfico 2 - Mortes por intervenção de agente do Estado
Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)



Gráfico 3 - Policiais militares mortos em serviço

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)

Entretanto, a condição do Rio de Janeiro continuou piorando numa escala que aparentava continuar em 2018. O Rio de Janeiro vivia uma crise de segurança sem precedentes.

No ano de 2017, obtivemos a maior taxa de homicídio doloso desde 2010, representando elevado crescimento da criminalidade no estado.

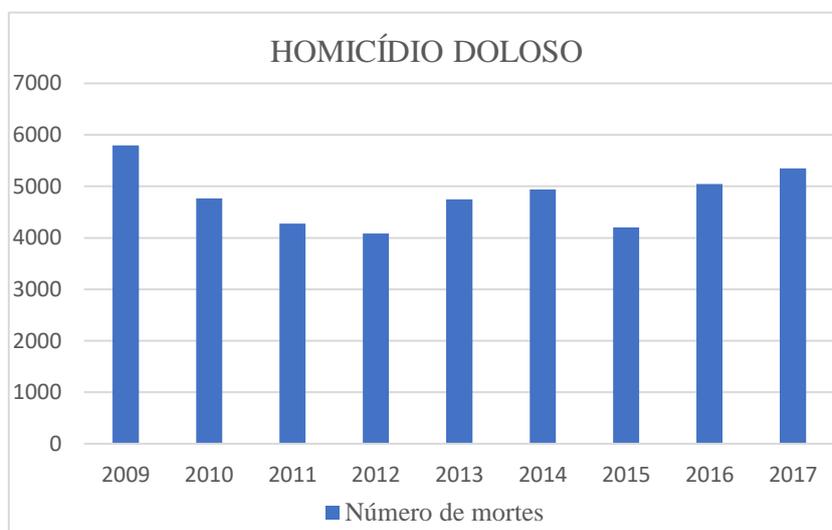


Gráfico 4 – Homicídio doloso

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)

A partir dos números dispostos, compreende-se a necessidade em decretar a Intervenção Federal no âmbito da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, motivada principalmente pelo elevado crescimento das taxas criminais, apresentadas anteriormente.

2.4 INTERVENÇÃO FEDERAL

Segundo Marcelo Novelino, em sua obra “Manual de Direito Constitucional”, a intervenção é uma medida política, de caráter excepcional, em que ocorre o afastamento temporário da autonomia política de um ente federativo, diante das hipóteses previstas na Constituição (NOVELINO, 2013).

A intervenção federal visa retomar a autonomia do estado quando ocorre algo fora da normalidade que possa comprometer a ordem pública, conforme Art. 34, incisos I, II, III e IV da CF/88:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
I - Manter a integridade nacional;
II - Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
IV - Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

Vale ressaltar que o decreto de intervenção federal não significa supremacia da União em relação aos estados-membros, visto que a mesma não atua em prol de um interesse próprio, mas sim com o objetivo de reestabelecer o sistema federativo.

A intervenção federal se estabelece por meio de decreto presidencial contendo o prazo e as condições de execução, bem como a nomeação do interventor, caso haja a necessidade. No caso do estado do Rio de Janeiro foi decretada pelo presidente Michel Temer no dia 16 de fevereiro de 2018, com duração prevista até 31 de dezembro do mesmo ano, com o objetivo “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro” (Decreto no 9288/18).

O decreto foi aprovado pela Câmara e pelo Senado, no dia 20 de fevereiro de 2018, por ampla maioria e o então general de exército, Walter Souza Braga Netto, foi nomeado interventor, assumindo, assim, as atribuições de governador do Estado no que se refere à segurança pública junto com seu posto de comandante do Comando Militar do Leste, exercendo o controle operacional sob a polícia civil e militar, sistema prisional e Corpo de Bombeiros Militar, podendo requisitar pessoal e serviços dos OSP para emprego conjunto com as Forças Armadas.

Com o único propósito de auxiliar as ações do Interventor Federal, foi estabelecido o Gabinete de Intervenção Federal, organizado no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e no Comando Militar do Leste (CML). Sua estrutura é composta por meios materiais e pessoais necessários para a correta condução das operações relacionadas a intervenção (Relatório de Gestão 2018, GIFRJ).

Conforme o Plano Estratégico desenvolvido pelo GIFRJ:

Está organizado em duas secretarias: a Secretaria de Intervenção Federal (SIF) e a Secretaria de Administração e Finanças (SAF). A primeira é a encarregada de realizar todos os planejamentos e coordenações das ações específicas atinentes à Intervenção Federal, escopo deste Planejamento Estratégico. A segunda tem sua atuação específica na execução orçamentária e na administração financeira, constituindo, para isso, uma Unidade Gestora (UG) da Administração federal, que, conforme Planejamento Estratégico aprovado pelo Interventor Federal, executará as ações necessárias à consecução do objetivo estabelecido no citado Decreto. (pág 07 do Plano Estratégico).

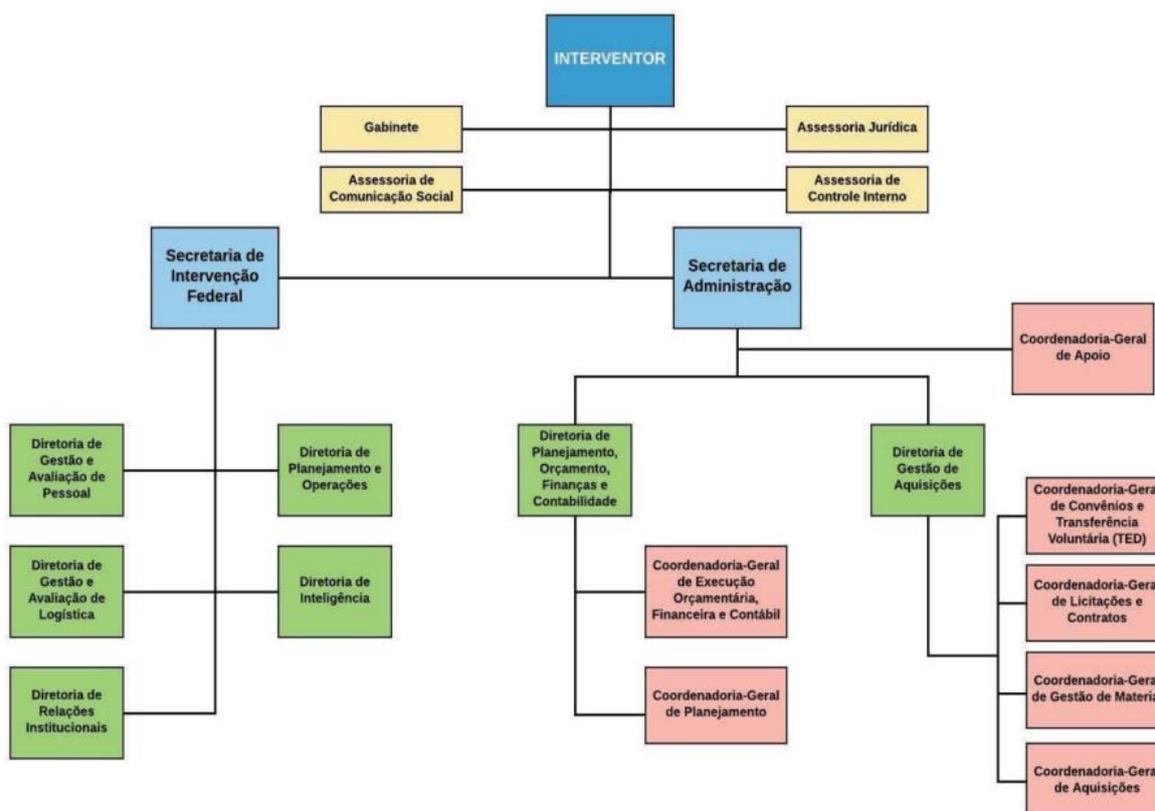


Figura 1 – Organização do Gabinete de Intervenção Federal (GIF)
Fonte: Plano estratégico da Intervenção Federal

2.5 AS REGRAS DE ENGAJAMENTO

Quando se trata do Direito Operacional Militar, é de extrema importância a abordagem das Regras de Engajamento - internacionalmente conhecidas pelo acrônimo ROE (do inglês Rules of Engagement), pois constituem os meios pelos quais o Comando de uma Força Armada, empregada em uma operação de guerra (bélica) ou de não guerra (não bélica) estabelece o controle sobre o uso da força no cumprimento da missão recebida do Poder Político.

Pode-se entender como Regras de Engajamento o estabelecimento de normas e diretrizes que norteiam o uso da força em situações diferentes daquelas nas quais possa exercer o direito a legítima defesa durante atuação contra força inimiga, força hostil ou agentes perturbadores da ordem pública, tendo em vista as necessidades e objetivos da operação militar.

Conforme o manual EB20-MF-10.103 (2014), que abrange as operações, as regras de engajamento consistem em:

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, 2014).

As regras de engajamento bem como sua área de aplicabilidade são pensadas e confeccionadas com base no quadro político, requisitos operacionais e aspectos jurídicos vigentes, como parte do processo de planejamento operacional, em paralelo ou como parte do desenvolvimento do plano de operação.

No âmbito político, asseguram que a atuação dos militares esteja de acordo com as políticas e objetivos da nação, levando em consideração a influência da opinião pública nacional e internacional, especialmente em situações que o contato com o escalão superior não for possível e o comandante precise tomar uma decisão relevante à operação.

“A vontade política e o papel da opinião pública no desenvolvimento de uma operação militar são significativos para a elaboração das Regras de Engajamento.” (CRISTHIAN GOSSIAUX)

Nessa vertente, devem ser levadas em consideração todas as características sociais da população que vive no local onde a tropa será empregada, pois qualquer insatisfação pode causar efeito negativo para as ações empreendidas.

O campo operacional é focado em estabelecer parâmetros para o cumprimento da missão atribuída com o mínimo e suficiente uso da força. As Regras de Engajamento Operacionais abrangerão, por exemplo, as armas a serem empregadas considerando aspectos

táticos, como o terreno, o inimigo, a missão, etc., a fim de atingir o objetivo político traçado pelo Estado.

Por último, os aspectos jurídicos, os quais limitarão as ROE dentro das normas do Direito Interno previsto na constituição de 1988 e do Direito Internacional.

"A imprevisibilidade dos dias atuais, com o crescimento de confrontos faz com que o treinamento de avaliação e julgamento em situações de risco tenha se tornado uma importante ferramenta na área de segurança" (MEGGITT apud VARJÃO, 2017).

É preciso considerar que as ROE devem ser revisadas e treinadas continuamente, pois cada missão possui sua característica específica, visando assegurar sua legalidade e efetividade.

2.6 AS REGRAS DE ENGAJAMENTO E O USO DA FORÇA DURANTE A INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

O uso da força durante a Intervenção Federal foi realizado de acordo com as Regras de Engajamento estabelecidas no planejamento do Gabinete de Intervenção Federal (GIF), atendendo os princípios da proporcionalidade, em que há correspondência entre a ação e reação das forças adversas, de modo a não haver excessos; da razoabilidade, ou seja, a compatibilidade entre os fins e meios, com ações moderadas e comedidas e que sejam suficientes para alcançar o objetivo; e da legalidade, que diz respeito às ações dentro da lei sob pena disciplinar ou criminal, da segurança e da economia de meios. Visando assegurar os direitos de legítima defesa do militar ou de outrem e os direitos humanos, resguardando os direitos da população civil e limitar o uso da força militar. Todos os princípios visam reduzir os possíveis efeitos colaterais e distinguir a população das forças oponentes.

As Regras de Engajamento levam em consideração os conceitos de: intenção ameaçadora (objetivo de praticar ato delituoso, caracterizado por atitudes e comportamentos suspeitos, indicando hostilidade e ameaça à integridade física de pessoas ou danos ao patrimônio); ato ameaçador (ação agressiva visando provocar efeitos danosos contra pessoas ou patrimônio); autodefesa (legítima defesa com o emprego dos próprios meios em resposta a um ataque direto); legítima defesa (uso moderado dos meios necessários para repelir agressão, a direito próprio ou de outrem, proporcionalmente à violência sofrida e apenas até cessar a agressão ou ameaça); reação mínima (menor intensidade de violência, suficiente e necessária, para repelir ou prevenir o ato ameaçador, se possível, sem danos ou lesões); agentes perturbadores da ordem pública (pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação possa comprometer a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio); força

mínima (menor grau de força necessário para desestimular o APOP a prosseguir nos seus atos, causando-lhe o mínimo de danos possível, seja sobre a sua pessoa – dano físico ou psíquico –, seja sobre o seu patrimônio); eficiência (resultados positivos para a segurança própria, de outrem ou das instalações); área de pacificação; e alcance de utilização de armamento (situação em que o seu emprego pode causar dano à tropa, devido às características técnicas do armamento e ao posicionamento de quem o está portando ou manuseando, bem como efeito colateral a pessoas ou patrimônio não desejados).

Vale ressaltar o nível de complexidade em formular Regras de Engajamento destinadas a atuações no próprio país em comparação às utilizadas em conflito armado internacional, visto que, na maioria das vezes, as armas se parecem ou são idênticas aquelas empregadas pelas Forças Armadas nacional, porém o oponente pertence à mesma população de quem atua.

Durante a Intervenção Federal, o uso da força era realizado por meio de patrulhas motorizadas e a pé, que eram diárias e dentro das áreas de responsabilidade de cada Força valor unidade. Durante essas patrulhas eram estabelecidos Pontos de Bloqueio e Controle de Vias Urbanas (PBCVU), Check-Points e Pontos fortes (PF) em locais estratégicos que o crime organizado (CO) circulava, realizando, sempre que possível, em diferentes horários fora de qualquer padrão de execução que pudesse ser deduzido pelo CO. Esses pontos estratégicos foram fundamentais para apreensões de veículos fruto de roubos e furtos e prisões de pessoas com mandado de prisão expedido.

As Regras de Engajamento utilizadas pelo Comando Conjunto durante a Intervenção Federal estabeleciam alguns princípios visando impedir o abuso e disparos desnecessários, como a proporcionalidade do uso da força, em que o militar só estava permitido a realizar disparos quando sua integridade física ou de outrem estava sob ameaça concreta.

Todos os princípios que norteiam a atuação foram repassados a todos os escalões de comando, dentro das Diretrizes do Interventor, conforme o Plano Estratégico do GIFRJ:

“Quando necessário, o emprego da força deve se pautar pela legalidade, razoabilidade, proporcionalidade e seletividade. Todas as ações deverão manter-se dentro dos limites do Estado de Direito e do restrito respeito às leis em vigor.” (Pag.21 do Plano Estratégico do GIFRJ)

Os militares não estão autorizados a exceder às RE, mas poderão, quando necessário, aplicar limites mais restritivos nas ações atribuídas à tropa. Ou seja, as RE dispõem que a liberdade para o desvio das diretrizes impostas somente será lícita se for em sentido mais restritivo, nunca na intenção de expandir a fronteira do que foi delimitado.

No que diz respeito às Normas de Conduta impostas às Forças Armadas, as orientações acerca do comportamento a ser observado pela tropa no trato com a população, têm por base a

urbanidade e o respeito aos direitos e garantias individuais. Sua exata compreensão e correta execução pela tropa garantirão fator positivo, visto que o apoio da população é essencial para a legitimidade e o êxito da operação.

Nas regras de caráter geral, é enfatizado que o uso da força só será permitido quando esgotadas outras ações dissuasórias e na medida necessária ao estrito cumprimento da missão, reservando um itinerário de saída para evitar mortes indesejáveis, como no episódio do “Massacre de Eldorado dos Carajás”, ocorrido em 1996, em que o confronto entre militantes do Movimento dos Sem-Terra (MST) com a Polícia Militar do Pará ocasionou a morte de 19 membros do MST durante o cerco policial. Quando usada, a força deverá ser aplicada de forma progressiva e proporcional à ameaça com preferência ao armamento de munição menos letal e equipamentos de reduzido potencial ofensivo.

Em todas as situações, seguindo os princípios já citados, o uso escalonado da força deverá observar as seguintes sequências de ações:

- a) Primeiro, fazer um alerta verbal ao infrator. E, antes de tudo, negociar;
- b) Realizar demonstração de força. Depois, tentar empregar formações de controle de distúrbios;
- c) Usar armas de baixa letalidade - como jatos d'água e gás de efeito moral;
- d) Disparar com munições de elastômero;
- e) Usar dispositivos elétricos incapacitantes;
- f) Somente após esgotar todas as alternativas anteriores, usar munição letal.

O armamento durante as operações deveria permanecer travado e alimentado, podendo ser carregado apenas em situações de confronto iminente. Sendo assim, a utilização letal da força ficou autorizada somente em legítima defesa, proteção das instalações sob responsabilidade da Força de Pacificação e dos indivíduos e/ou bens colocados sob a sua custódia diante de ameaça concreta, ou com ordem do comandante da fração, além de obedecer às seguintes orientações:

- a) Se possível, antes de atirar no suspeito, o militar deve dar um tiro de advertência em lugar neutro;
- b) Só se pode atirar em criminosos claramente identificados (não atirar às cegas);
- c) Disparar nas pernas no criminoso, visando feri-lo e não o matar;
- d) Caso o criminoso esteja dentro de um veículo, atirar nos pneus;
- e) O militar deve tomar todas as precauções para não ferir terceiros;
- f) O soldado deve disparar somente o necessário a fim de evitar rajadas que só devem ser utilizadas em situações específicas e em áreas não habitadas.

Vale ressaltar que não é legítimo o uso de arma de fogo contra pessoas desarmadas em fuga que não representem risco imediato, ou contra veículo que despreze bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros. Em ambas as hipóteses, devem ser respeitados os limites já citados acima.

Frisa-se, ainda, que a execução das ações deve levar em consideração a menor intervenção possível na rotina diária da população, não devendo a Força de Pacificação representar mais riscos para a população do que os APOP.

Quando inevitável o emprego da força, letal ou não, ao integrante da Força de Pacificação fica atribuído a responsabilidade de garantir a segurança de três grupos de pessoas, na seguinte ordem de prioridade: à população em geral, à sua pessoa e sua tropa e à força adversa. Caracterizando a preocupação com a observância dos princípios da humanidade e distinção a dar prioridade aos civis não envolvidos no conflito, ficando vedada a utilização de armamento letal e não letal contra idosos, gestantes, crianças e portadores de deficiência, mesmo quando se confundirem com uma turba de oponentes e desde que não estejam armados.

As Regras de Engajamento preveem, ainda, que as medidas de atendimento médico e primeiros socorros devem ser prestados a todas as pessoas que se encontrarem feridas, independente do lado a que pertençam.

Pode-se observar, entretanto, que tais procedimentos adotados são semelhantes em todas as operações classificadas como GLO devido suas características, porém a peculiaridade existente em cada missão cria a necessidade de um planejamento das RE específicas, em complemento a essas regras gerais. Como exemplo pode-se citar a limitação ao calibre do armamento a ser utilizado durante a Intervenção Federal, não podendo exceder o de 7.62mm ou .30, levando em conta que as ações seriam desenvolvidas em área habitada, minimizando, assim, os efeitos colaterais. Ou seja, são levantados diversos cenários prospectivos para confecção de parâmetros para legitimar o emprego da Força, por exemplo a insatisfação por parte da população local, APOP portador de armas e explosivos em meio à multidão, agressão por parte de APOP desarmado, agressão por parte de idoso, mulher ou criança e abordagem de menor na prática de ilícitos.

Quanto à transparência das ações, visando preservar a imagem da Força, as RE preveem a utilização de filmadora e máquina fotográfica, permitindo a identificação de alvos e, principalmente, a comprovação do correto procedimento da tropa, além de ser um meio de levantamento de dados de inteligência, essenciais para operações futuras.

Enfim, as Regras de Engajamento apresentadas focam na incolumidade da população e do patrimônio, tendo por base a observância dos direitos fundamentais nas ações previstas nos protocolos de atuação das Forças Federais. Dessa maneira, caso as missões não sejam cumpridas dentro dos rígidos limites fixados nas RE, as ações perdem a sua legitimidade, ficando os seus autores sujeitos a esfera do Poder Judiciário e dos organismos de proteção dos direitos humanos.

3 REFERENCIAL METODOLÓGICO

3.1 TIPO DE PESQUISA

Foi realizada uma pesquisa documental com análises das regras de engajamento utilizadas na intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 comparando com as leis previstas na Constituição Federal de 1988 e com documentos que norteiam e direcionam o uso da força em operações militares. Além da análise de diversos índices que apontam a violência e a criminalidade presente no estado do Rio de Janeiro visando avaliar sua evolução durante os anos anteriores e posteriores à Intervenção Federal.

3.2 MÉTODOS

3.2.1 Compreender a área de atuação

Compreender a situação que se encontrava o estado do Rio de Janeiro, bem como o motivo que levou o decreto de intervenção federal.

3.2.2 Descrever as regras de engajamento

Será necessário analisar as regras de engajamento utilizadas na intervenção federal de 2018, bem como compreender a base na qual foram desenvolvidas tendo em vista o teatro de operações, a fim de verificar se foram adequadas com a situação que se encontrava o Rio de Janeiro e avaliar a eficiência da intervenção, se impulsionou ou limitou a atuação das tropas do Exército Brasileiro no combate à criminalidade no estado do Rio de Janeiro, bem como avaliar a imagem da Força perante a população após a intervenção.

3.2.3 Avaliação da eficiência operacional da intervenção federal

Levantar índices que apontam a violência e a criminalidade no estado do Rio de Janeiro no ano de 2016, ano no qual o Rio de Janeiro se encontrava em estado de calamidade financeira, 2017, anterior a intervenção federal, 2018, ano em que foi decretada e realizada a intervenção, e no ano de 2019, para comparar e avaliar se as operações realizadas obtiveram sucesso, levantando pontos de melhoria nas regras de engajamento utilizadas.

3.2.4 Protocolo de avaliação

Para estabelecer um protocolo de avaliação, será comparado os índices previamente levantados, propondo melhorias para as regras de engajamento utilizadas a fim de ampliar ainda mais a eficiência das operações.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O diagnóstico realizado pelo Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro apresentou uma situação preocupante que o estado do Rio de Janeiro se encontrava na época da intervenção, resultante de uma crise econômica, moral e política associado a um alto nível de corrupção nos poderes do estado.

Desse modo, o general de exército, Walter Souza Braga Netto, interventor federal, providenciou o planejamento estratégico de curto prazo, baseado em dois eixos principais: ações emergenciais e ações estruturantes, visando restabelecer a sensação de segurança da população, obtida com a redução do medo e melhoria da qualidade de vida nas comunidades, por meio da diminuição de crimes, contravenções e violências generalizadas. O Plano contempla ainda a divisão dos objetivos em seis “objetivos estratégicos da intervenção”, são eles:

- a) Objetivo Estratégico 01: Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade.
- b) Objetivo Estratégico 02: Recuperar e incrementar a capacidade operativa das Secretarias de Estado e OSP Intervencionados do Estado do Rio de Janeiro.
- c) Objetivo Estratégico 03: Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos.
- d) Objetivo Estratégico 04: Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.
- e) Objetivo Estratégico 05: Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro.
- f) Objetivo Estratégico 06: Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal.

De acordo com o Relatório de Gestão 2018, elaborado pelo Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ), foram adotados indicadores de desempenho e mensuração estabelecidos conforme às metas previstas no Plano Estratégico, com o objetivo de controlar ou direcionar as ações planejadas. Assim, sendo, visando atingir o Objetivo Estratégico OE/01

(Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade), foi considerada a redução dos “Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado”, desenvolvidos a partir de análises do fenômeno criminal, compostos pelos crimes que, na teoria, geram maior impacto na sensação de insegurança da população.

Dessa maneira, a Secretaria de Intervenção Federal (SIF) adicionou os índices Roubo de Carga e Latrocínio (ainda que contido no indicador Letalidade Violenta) aos indicadores de desempenho do OE/01.

Logo, os indicadores estabelecidos para o acompanhamento da redução da criminalidade foram:

- Latrocínio – roubo seguido de morte;
- Roubo de Carga;
- Roubo de Veículo;
- Roubo de Rua (corresponde à soma das incidências de roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular);
- Letalidade Violenta (corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio – roubo seguido de morte e morte por intervenção de agente do Estado).

Conforme a figura 2 abaixo contida no Relatório de Gestão de 2018, a diminuição dos índices de criminalidade atingidos durante a Intervenção Federal foram: 5,14% dos roubos de rua; 21,1% dos roubos de carga; 31,7% dos latrocínios, 8,4% dos roubos de veículos e 1% de letalidade violenta.

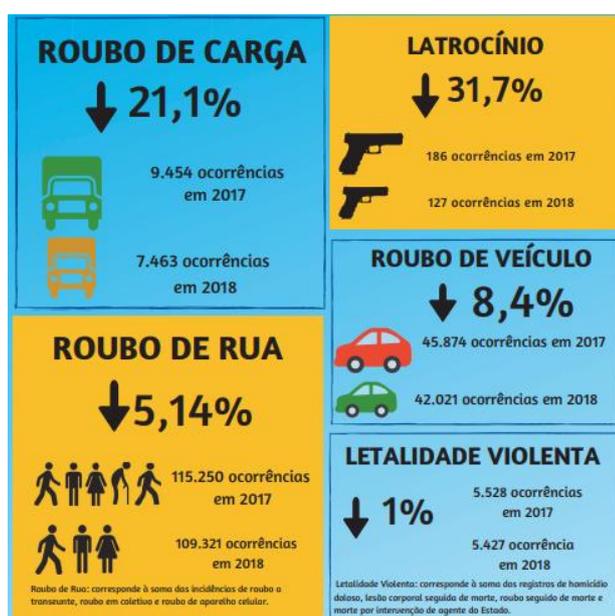


Figura 2 – Redução dos indicadores de criminalidade
Fonte: Relatório de Gestão 2018 GIFRJ

Segundo o Relatório de Gestão, o alcance das metas e dos objetivos estratégicos estabelecidos podem ser verificados, comprovando que a missão executada pela intervenção obteve êxito através dos indicadores de desempenho anteriormente citados. “Julga-se que a diminuição desses índices e o aumento da sensação de segurança por parte da população são os resultados mais relevantes que a Secretaria de Intervenção Federal pode apresentar” (Relatório de Gestão, pág 70).

Assim sendo, percebe-se uma melhoria considerável na segurança pública durante o período em questão, visto que quatro das cinco metas de diminuição de crimes estipulada pela SIF foram atingidas, e apesar de a última meta não ter sido cumprida, pois deveria atingir redução de 5% conforme meta prevista no Plano Estratégico, também apresentou diminuição, mesmo tendo sido de apenas 1%.

A figura 3 a seguir, mostra os valores acumulados dos indicadores de criminalidade, conforme as metas previstas no Plano Estratégico da Intervenção Federal (PEIF). No quadro estão os percentuais de redução dos valores acumulados de março a dezembro de 2017, comparados com o mesmo período em 2018 (período da Intervenção Federal).

Valores acumulados dos índices de criminalidade do ano de 2018, comparados com o mesmo período do ano de 2017				
Índices de Criminalidade	PERÍODO DE INTERVENÇÃO FEDERAL (valores acumulados de MAR a DEZ)			Meta do Plano Estratégico (previsão de redução)
	2017	2018	Diferença Percentual	
Latrocínio	186	127	-31,72%	10% 
Roubo de carga	9.454	7.463	-21,06%	10% 
Roubo de veículo	45.874	42.021	-8,40%	8% 
Roubo de rua	115.250	109.321	-5,14%	5% 
Letalidade Violenta	5.528	5.472	-1,01%	9% 

Figura 3 - Índice de criminalidade 2018 X 2017

Fonte: Elaborado pela Secretaria de Intervenção Federal com dados obtidos no ISP

Visando atingir o objetivo estratégico 02 de “recuperar e incrementar a capacidade operativa das Secretarias de Estado e OSP”, o Gabinete de Intervenção considera como “Legado Tangível”, a correta utilização do investimento realizado na segurança pública através das aquisições materiais.

Segundo o Plano estratégico do GIFRJ, a Intervenção Federal custou 1,2 bilhão de reais ao Estado, no qual 97,16% deste orçamento foi aplicado pela Unidade Gestora do GIFRJ,

evidenciando-se, assim, uma administração eficiente e eficaz em face dos burocráticos trâmites inerentes às licitações e contratos públicos.

Esse investimento realizado pelo GIFRJ foi maior do que o valor investido pelo Governo Estadual em 6 anos, levando em conta a média do que foi empregado pelo estado nos últimos cinco anos anteriores ao ano da Intervenção Federal (Relatório de Gestão 2018, GIFRJ).

Outro legado, considerado pelo gabinete como, “Legado Intangível”, foi a publicação de aproximadamente 400 atos normativos que refletem na: reestruturação de carreira; capacitação do pessoal; mudança da estrutura organizacional; reorganização logística; recuperação de efetivos cedidos; e em dispensa médica.

Ratificando os princípios administrativos da economicidade, as aquisições de materiais e serviços realizadas pelo GIFRJ no ano de 2018, durante o período da Intervenção Federal, resultaram economia de aproximadamente R\$ 120 milhões (Relatório de Gestão 2018, GIFRJ).

A figura 4, a seguir, mostra os valores gastos pelo GIFRJ durante a Intervenção Federal visando a melhoria da estrutura da segurança pública. Foram realizados uma série de investimentos em tecnologia e informação, veículos e aeronaves e diversos equipamentos para garantir a eficiência operacional da missão, contabilizando aproximadamente R\$940.000.000,00 (novecentos e quarenta milhões de reais). Todo esse investimento foi denominado pelo gabinete como “Legado Tangível”.



Figura 4 – Legado Tangível
Fonte: Relatório de Gestão 2018 GIFRJ

Em relação aos índices voltados à recuperação da capacidade operativa dos OSP, os resultados foram apresentados pela SIF, através do painel de indicadores contidos no Relatório de Gestão 2018:



Figura 5 – Painel de Indicadores

Fonte: Relatório de Gestão 2018 GIFRJ elaborado pela SIF



Figura 6 – Painel de Indicadores (continuação)

Fonte: Relatório de Gestão 2018 GIFRJ elaborado pela SIF

Embora apresentados os indicadores de redução de criminalidade que apontam suposta melhoria na segurança pública durante o período de Intervenção, vale ressaltar que estes parâmetros abordados pelo gabinete contemplam apenas cinco tipos de crimes específicos, não sendo suficiente para expressar com exatidão o panorama completo da situação da segurança no estado do Rio de Janeiro.

Além disso, o comparativo se deu apenas entre o período anterior e o vigente da intervenção, ou seja, carece de informações para se chegar a uma conclusão acerca da eficiência na redução da criminalidade, sendo necessário analisar também o período pós intervenção, levando em consideração apenas os indicadores adotados:

	2016	2017	2018	2019
ROUBO DE CARGA	8.874	10.599	9.182	7.456
LATROCÍNIO	239	237	174	117
ROUBO DE VEÍCULO	41.696	54.366	52.097	39.749
ROUBO DE RUA	127.098	125.646	130.620	120.471
LETALIDADE VIOLENTA	6.262	6.749	6.714	5.980

Tabela 2 – Indicadores de Criminalidade 2016-2019

Fonte: Elaborado pelo autor com dados retirados do ISP/RJ

Analisando os dados retirados do ISP/RJ, percebe-se uma diminuição nos números de 2016 e 2017 nas ocorrências dos 5 indicadores adotados pelo GIFRJ, não apenas no período da Intervenção (2018), mas também no ano posterior (2019). Em contrapartida, os indicadores Roubo de Veículo, Roubo de Rua e Letalidade Violenta em 2016 eram inferiores aos números de 2018, além do número de Latrocínios já apresentar queda desde a passagem do ano de 2016 para 2017, mesmo sem a intervenção do estado.

Dessa forma, podemos considerar duas interpretações possíveis:

- 1) A intervenção teve resultado satisfatório, diminuindo os indicadores de criminalidade durante seu vigor, além de deixar um legado que contribuiu para a continuidade da redução dos números nos anos seguintes;
- 2) A intervenção não influenciou na diminuição dos indicadores de criminalidade, visto que alguns já apresentavam queda antes mesmo de ser decretada a Intervenção Federal.

Assim sendo, para melhor conclusão dos resultados, fez-se necessário ampliar os indicadores de criminalidade adotados pelo GIFRJ. Seguindo a metodologia utilizada pelo gabinete de comparar os resultados absolutos do ano de 2017 com o ano de 2018 e acrescentando o ano de 2019, foram selecionados para análise os seguintes crimes que o autor

considera que mais impactam diretamente na vida social da população, gerando medo e insegurança:

- 1) Crimes violentos letais intencionais;
- 2) Roubo a banco;
- 3) Estupro;
- 4) Policiais militares mortos em serviço;
- 5) Extorsão com momentânea privação de liberdade (sequestro relâmpago);
- 6) Morte por intervenção de agente de Estado.

É importante frisar que o indicador, “morte por intervenção de agente de Estado”, foi apresentado pelo GIFRJ junto com o homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio, formando o indicador chamado “letalidade violenta”. Porém, dessa forma não é possível compreender de maneira fidedigna a real variação deste fator devido ao fato desta análise ser realizada com base no resultado de quatro indicadores distintos em apenas um.

Logo, ao separar este indicador, diferenciando o número de mortes por intervenção de militares das demais, obtém-se números mais detalhados, possibilitando, assim, avaliar de maneira mais concreta o nível de violência proveniente dos agentes de Estado, tema que gera diversas críticas e controvérsias.



Gráfico 5 - Crimes violentos letais intencionais
Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)

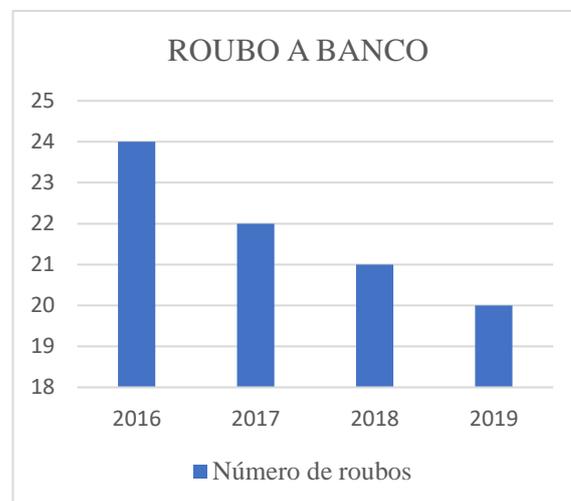


Gráfico 6 – Roubo a banco
Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)

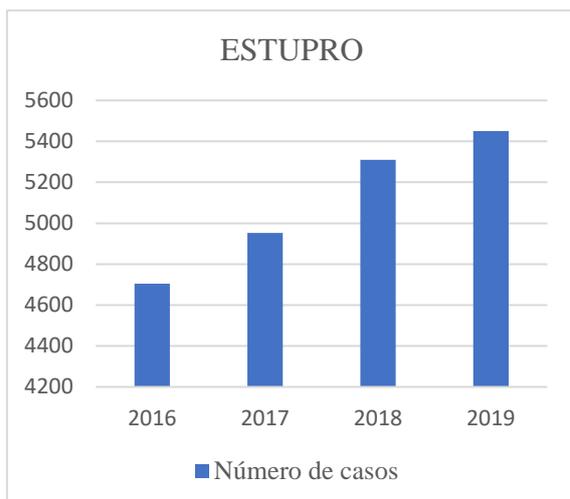


Gráfico 7 – Estupro
 Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)



Gráfico 8 – Policiais militares mortos em serviço
 Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)

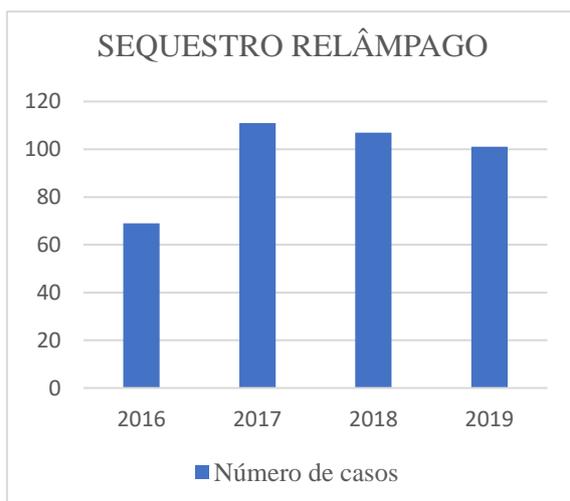


Gráfico 9 – Sequestro relâmpago
 Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)



Gráfico 10 – Morte por intervenção de agente de Estado
 Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ)

A modalidade “Crimes Violentos Letais Intencionais” foi criada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP), visando agregar os crimes de maior relevância social. Nesta categoria, são considerados os crimes de homicídio doloso, incluindo-se o feminicídio, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio. Sua análise é essencial porque o resultado “morte” se enquadra como o principal medidor da violência no Brasil, visto que os registros das mortes violentas se apresentam como a fonte mais confiável em termos de políticas de segurança pública.

Observando o gráfico 5, percebemos que os crimes violentos letais intencionais apresentaram considerável redução a partir de 2018, e após a atuação federal, o índice se manteve em queda. O mesmo é observado no gráfico 6, em que o índice de roubo a bancos apresenta forte queda a partir de 2017, ano no qual as Forças Armadas realizaram diversas operações de GLO como já citado anteriormente.

O estado de calamidade financeira em que se encontrava o estado do Rio de Janeiro em 2016, com atraso de salários dos OSP e pouco investimento na área de segurança, explica o alto índice de mortes de policiais militares em serviço naquele ano, porém em 2017, apresentou forte queda que se manteve em 2018 e 2019.

A análise destes indicadores de criminalidade citados acima confirma o legado deixado pela Intervenção Federal, visto que apresentam redução considerável que se mantem no ano posterior a atuação federal.

Em contrapartida, o crime sequestro relâmpago, apresentado no gráfico 9 teve leve queda durante o período da intervenção e no ano seguinte, de aproximadamente 9% se comparado ambos os anos de queda com o período anterior à intervenção, porém pode-se observar que mesmo com dois anos consecutivos de queda, a quantidade de sequestros relâmpagos se manteve superior ao ano de 2016 devido à alta de casos em 2017. Dessa forma, mesmo com redução do indicador não podemos considerar que o período de intervenção, bem como as operações em 2017, contribuiu significativamente para a diminuição deste crime devido sua volatilidade durante os anos estudados.

Este tipo de crime na maioria das vezes é consumado visando a obtenção de vantagem econômica indevida, e por se tratar de privação da liberdade da vítima, é uma ocorrência que surte efeito considerável na sensação de insegurança da população.

O crime de estupro, diferentemente do sequestro relâmpago, não visa obter vantagens financeiras sobre as vítimas, mas trata-se de uma agressão extremamente grave, tanto no âmbito físico como no emocional. Geralmente mulheres, as vítimas de estupro sofrem desde o momento da violência física até tempo indeterminado devido as sequelas psicológicas. Junto a isso, o medo e a vergonha ao relatar a respeito tornam o caso ainda mais complicado.

Consequentemente, o estupro é um crime grave que não apenas causa insegurança por parte da população, mas se apresenta como um dos principais componentes da sensação falta de proteção.

Os resultados obtidos são preocupantes, pode-se observar considerável aumento de aproximadamente 7,22% durante o período da intervenção em relação ao ano anterior, seguido de novo aumento em 2019, de 2,56%.

O último indicador analisado é extremamente polêmico e cheio de questionamentos. As mortes causadas por atuação dos agentes do Estado, incluindo policial militar, civil, federal e membros das Forças Armadas. Obviamente, o óbito é uma consequência admissível em operações militares dependendo da situação, o problema se concretiza quando ocorre mortes de inocentes por negligência, imprudência ou imperícia daqueles que deveriam proteger e garantir segurança à população, comprometendo, assim, a operação e a imagem da Força.

As operações em ambiente urbano são extremamente complexas, pois envolvem além das forças adversas, a população local, ambas convivendo no mesmo ambiente operacional, podendo ocasionar diversas mortes indesejáveis que, na maioria das vezes, recaem sobre o agente do Estado.

Sendo assim, o aumento de 21,83% do indicador no ano de 2017 em relação a 2016 se deu pela intensificação das operações militares no estado, em 2018, obtivemos um aumento considerável de 36,11% no número de mortes em decorrência da atuação de agente do Estado em relação ao ano anterior, devido a implementação da Intervenção Federal e, conseqüentemente, a permanente atuação das Forças Armadas e OSP naquele ano. Já no ano de 2019, o indicador aumentou 18,25%, metade do valor do ano anterior, tendo em vista o término da Intervenção, porém a não redução deste índice é explicada pelo fato do estado do Rio de Janeiro ainda se encontrar dominado pelas ORCRIM, sendo necessário a permanência do combate à criminalidade.

Observando as variações dos indicadores escolhidos pelo autor, os únicos que não apresentaram melhora contínua durante o período estudado foram o estupro, com um total de 15,83% de aumento entre 2016 a 2019, o sequestro relâmpago, que mesmo com pequena queda ainda se manteve acima do esperado, evidenciando o fato de que a eficiência operacional da Intervenção Federal não é uma verdade absoluta e que nem todos os crimes reduzem em decorrência da permanência de tropas nas comunidades do Rio de Janeiro.

Outro indicador de criminalidade que sofreu aumento consistente foi o número de mortes por intervenção de agente de Estado. Não sendo considerado como fator negativo, mas sim uma consequência da atuação das tropas durante a Intervenção Federal.

Isso indica que em todos os demais critérios analisados, incluindo os indicadores considerados pelo GIFRJ, a Intervenção Federal, com as Regras de Engajamento utilizadas, obteve êxito, porém suas limitações impostas não deixaram o legado esperado, visto que a queda nos índices dos crimes não permaneceu constante nos anos posteriores a Intervenção.

Portanto, há questionamentos quanto a real eficiência da intervenção, ou ainda uma diferença no entendimento do que seria considerado como sucesso esperado pela população e pelos interventores.

Logo, o cumprimento das metas previstas no Plano Estratégico não configura garantia de que os problemas de segurança pública foram de fato resolvidos pela Intervenção. Os resultados não se limitam apenas aos números obtidos no ano seguinte, sendo necessário considerar o progresso mantido ao longo dos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados presentes no Instituto de Segurança Pública bem como a consulta a outros documentos que serviram como base para este trabalho, permitiram constatar a necessidade de atuação das Forças Armadas, tendo em vista a situação de criminalidade enraizada no estado e a limitação da capacidade dos OSP em combater o avanço das ORCRIM. Sendo necessário compreender a real dimensão da violência instalada pelos grupos armados organizados, a fim de possibilitar a adequada resposta a estes autores visando o restabelecimento da paz social.

A Intervenção Federal de fato contribuiu para a redução da violência no estado e permitiu a reorganização dos mecanismos de combate à criminalidade e aos grupos armados. Porém, a verdade é que o problema enfrentado pelo Rio de Janeiro vai muito além de organizações criminosas. Pode-se incluir, ainda, ausência do Estado nas comunidades carentes, evidenciado pela desigualdade social, e carência em investimentos na área da educação, saúde e segurança pública. Dessa forma, configura-se a necessidade de manter a presença das Forças Armadas no estado, visando a impulsão no combate à violência.

Logo, o objetivo de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no estado” não foi alcançado completamente, pois julga-se necessário a permanente atuação das Forças Armadas tendo em vista o contexto caótico que se encontra o Rio de Janeiro.

Com relação as Regras de Engajamento adotadas, é possível observar que sua delimitação impede a total eficiência das operações. Defende-se, também, a ideia de que as ações devem ser de caráter reservado, limitando sua transparência à população, visando a manutenção do sigilo, preservando a integridade e imagem da Força e das tropas empregadas, além de impedir o comprometimento das operações por vazamento de informações.

Entretanto, deve haver rigorosa fiscalização por parte do Ministério da Defesa e do GIFRJ do cumprimento das normas relacionadas a direitos e liberdades fundamentais aos indivíduos a fim de evitar excessos.

Sendo assim, deve haver maior proteção jurídica aos militares e flexibilidade no planejamento das Regras de Engajamento, visto que o uso da força constitui um meio eficaz para a manutenção de instituições estatais.

Assim sendo, com base nos estudos conclui-se que os resultados obtidos durante a Intervenção Federal, bem como as Regras de Engajamento adotadas, devem nortear futuras operações de GLO das Forças Armadas, visto que o contexto atual do Brasil denota tal necessidade de atuação, tanto na área doutrinária no que diz respeito as Técnicas Táticas e Procedimentos (TTP), quanto no trato com o público civil. Sendo interessante, portanto, que os militares empregados recebessem instruções específicas acerca das peculiaridades da missão e do ambiente operacional ampliando, assim, a eficiência das ações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 34/169 nº 34/169, de 17 de maio de 1979**. CÓDIGO DE CONDUTA PARA OS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI. [S. l.], 17 dez. 1979.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 jun. 1999.

BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de junho de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2014.

BARBON, Júlia. Intervenção federal no RJ faz 6 meses; entenda o que aconteceu até agora. **Folha de São Paulo, São Paulo**, p. -, 15 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/intervencao-federal-no-rj-faz-6-meses-entenda-o-que-aconteceu-ate-agora.shtml>. Acesso em: 7 jul. 2021.

BRASIL. In: ABREU LEAO, Diogo. **Intervenção federal ou intervenção militar? Saiba a diferença**. [S. l.], 23 fev. 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/intervencao-federal-ou-intervencao-militar/>. Acesso em: 7 jul. 2021.

BRASIL. In: ALVES DA SILVA, Claudio. **Uso legal da força como tema do Direito Operacional Militar**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://calaudyo.jusbrasil.com.br/artigos/487344660/as-regras-de-engajamento-como-tema-fundamental-de-direito-operacional-militar>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. In: VINÍCIOS DE ARAÚJO FAGUNDES, Diego. **Uso legal e progressivo da força na atividade policial**. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55134/uso-legal-e-progressivo-da-forca-na-atividade-policial>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. In: PINHEIRO DE MORAES JÚNIOR, Dilton. **O USO DA FORÇA PELA POLÍCIA MILITAR E SEUS NÍVEIS DE UTILIZAÇÃO DA FORÇA**. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/sociologia/uso-forca-policia-militar-seus-niveis-utilizacao.htm>. Acesso em: 8 jul. 2021.

ARMSTRONG, Karolína. **Brasil. A INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/8695-182358intervencaofederalrio.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2021.

BRASIL. In: FAEDDO, Cássio. **O papel constitucional das Forças Armadas**. [S. l.], 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/blog/jurid-web/o-papel-constitucional-das-forcas-armadas>. Acesso em: 10 jul. 2021.