

Maj Inf **Arones** Lima da Rosa

**As condições de admissibilidade no emprego
da Força Terrestre em Operações de Garantia
da Lei e da Ordem**

**Linha de Pesquisa: Estudos da Paz e da
Guerra**



Rio de Janeiro

2019

ARONES LIMA DA ROSA

AS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE NO EMPREGO DA FORÇA TERRESTRE EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como, pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 23 de janeiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA



ANA LUIZA BRAVO E PAIVA – Prof^a Dr^a – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

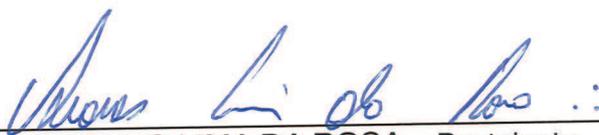


CARLOS FREDERICO DE SOUZA COELHO – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



DANIELE DONÍSIO DA SILVA – Prof^a Dr^a – Membro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ciente



ARONES LIMA DA ROSA – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

R788c Rosa, Arones Lima da

As condições de admissibilidade no emprego das Forças Terrestres em operações de Garantia da Lei e da Ordem. / Arones Lima de Rosa – 2019.

75 f.; Il; 30cm

Orientação: João de Souza Batista
Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.
Bibliografia: f. 71-74

1. GARANTIA DA LEI E DA ORDEM. 2. GLO. 3. PACIFICAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA. I. Título

CDD 355.4

RESUMO

Cada vez mais, os problemas com segurança têm crescido nas grandes cidades e, especificamente, no Rio de Janeiro, a situação tem se mostrado preocupante. O emprego das Forças Armadas, em tese o último recurso a ser empregado apenas após o esgotamento dos demais meios de segurança pública, vem assumindo caráter cada vez mais recorrente, evidenciando a gravidade do problema. Nesse sentido, o presente trabalho tem o objetivo geral de entender como as Forças Armadas têm sido empregadas recorrentemente no contexto de segurança pública. Para tanto, será descrito o emprego das forças armadas na segurança pública no Brasil e especificamente o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem nas Comunidades do Rio de Janeiro (Operação Arcanjo e São Francisco). Foi realizado ainda um estudo de caso, onde foi aplicado um questionário com 6 perguntas abertas para 21 integrantes da tropa das Operações Arcanjo e São Francisco, objetivando identificar eventuais consequências jurídicas da atuação do Exército Brasileiro nas operações Arcanjo e São Francisco, bem como verificar a ocorrência de dificuldades ou problemas de ordem jurídica enfrentados pela tropa.

Palavras Chave: Forças Armadas; Operações de Garantia da Lei e da Ordem; Operação Arcanjo; Operação São Francisco

ABSTRACT

Increasingly, security problems have been growing in large cities, and specifically in Rio de Janeiro, the situation has been worrying. The use of the Armed Forces, in theory, the last resort to be used only after the exhaustion of the other means of public security, has assumed an increasingly recurrent character, evidencing the seriousness of the problem. In this sense, the present work The general objective of this dissertation is understand how the Armed Forces have been used repeatedly in the context of public safety. For this purpose, the use of the armed forces in public security in Brazil and specifically the use of the Armed Forces in Law and Order Assurance Operations in the Communities of Rio de Janeiro (Operation Arcanjo and São Francisco) will be described. A case study was carried out in which a questionnaire with 6 open questions was applied to 21 members of the Arcanjo and São Francisco Operations troops, aiming to identify possible legal consequences of the Brazilian Army's operations in the Arcanjo and São Francisco operations, as well as to verify the occurrence of difficulties or legal problems faced by the troop.

Key-words: Armed Forces; Law and Order Assurance Operations; Arcanjo Operation Archangel; São Francisco Operation

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	07
1.1 PROBLEMA	07
1.2 OBJETIVOS	08
1.2.1 OBJETIVO GERAL	08
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	08
1.3 NOTAS METODOLÓGICAS.....	09
1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	11
1.2 EVOLUÇÃO.....	12
1.3 CONTROLE DE TERMINOLOGIA	12
1.3.1 OPERAÇÃO DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO COM AGÊNCIAS.....	13
1.3.2 OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO	13
1.3.3 SEGURANÇA.....	16
2. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	18
2.1 A COMPETÊNCIA DA DECISÃO PELO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS ..	26
2.2 A NECESSIDADE DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS.....	28
2.3 DESNECESSIDADE DE DECRETAÇÃO DE INTERVENÇÃO FEDERAL PARA INÍCIO DAS OPERAÇÕES	30
2.4 CONSIDERAÇÕES.....	34
3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA NA INTERVENÇÃO FEDERAL NA GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO.....	36
4. ESTUDO DE CASO	49
4.1 OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO.....	49
4.1.1 Operação Arcanjo.....	52
4.1.2 Operação São Francisco.....	58
4.2 ESTUDO DE CASO.....	61
5. CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72
ANEXOS.....	76

1. INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA

A criminalidade tem crescido muito nos últimos anos no Brasil. Em 2015, foram registrados 59.080 homicídios, o que equivale a 28,9 mortes a cada 100 mil habitantes. Os números denotam uma mudança de patamar nesse indicador em relação a 2005, quando ocorreram 48.136 homicídios. De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Rio de Janeiro foi o estado que apresentou maior crescimento da taxa de roubos por cem mil habitantes na comparação entre 2015 e 2016: ela subiu de 893,9 para 1.255, o que corresponde a um crescimento de 40,4%. No mesmo período, a taxa de homicídios por cem mil habitantes do Rio de Janeiro, subiu de 24,3%, passando de 30,3% para 37,6% (IPEA, 2017)¹.

O IPEA (2017) verificou ainda que entre 2011 e 2015, a violência no Brasil matou mais pessoas que a Guerra da Síria. A título de comparação, foi observado que entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, o Brasil teve um total de 278.839 assassinatos (média mensal de 4.647,3 vítimas). Já na Síria, entre março de 2011 e novembro de 2015, a guerra causou 256.124 mortes, segundo estimativa da Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados. A média para esse período é de 4.493,4 mortes por mês.

O Instituto Internacional de Pesquisas sobre a Paz de Estocolmo (SIPRI), instituição internacionalmente valorizada, após estudar quase 600 operações de paz no período de 2000 a 2010, expressou que o conflito atual também pode ser considerado como um subproduto de determinada multipolaridade internacional que tem gerado mais competição do que cooperação. Tal fato traz consequências adicionais aos conflitos atuais, tendo em vista que as soluções, sofrem com os interesses conflitantes de atores externos. A situação da Síria pode ser mencionada como um exemplo no qual a instabilidade é potencializada por fatores externos (SILVA, 2013).

¹ Disponível: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253. Acesso em: 20 de junho de 2018.

No caso específico do Rio de Janeiro, trata-se de uma situação específica, pois é considerada como “capital cultural”, vitrine do país e possui uma configuração geográfica *sui generis*.

Nesse sentido, além de medidas como o envio de recursos federais aos estados da federação e a coordenação de projetos, instituída pela criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a participação das Forças Armadas em ações buscando reestabelecer a ordem pública ganhou força nos últimos anos. Entretanto, esse assunto acabou despertando polêmica dentro e fora do poder público.

Sabendo-se que a utilização das Forças Armadas no combate à violência urbana, atividade policial, com seus contornos legais próprios, é necessário o amplo conhecimento do poder administrativo que respalda a função de preservação da ordem pública, a questão norteadora desse trabalho é: por que as Forças Armadas são empregadas de forma recorrente em Garantia da Lei e da Ordem no Rio de Janeiro?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral dessa dissertação é entender como as Forças Armadas têm sido empregadas recorrentemente no contexto de segurança pública.

1.2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Detalhar o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem;
- Descrever as Operações de Garantia da Lei e da Ordem nas Comunidades do Rio de Janeiro;
- Analisar as condições de admissibilidade de emprego do Exército Brasileiro em operações de GLO no Rio de Janeiro.

- Analisar a percepção dos militares sobre este tipo de operação no contexto de um estado de normalidade, onde todos os direitos e garantias do cidadão estão vigentes.

1.3 NOTAS METODOLÓGICAS

Esta pesquisa consiste em estudo de caráter descritivo e exploratório e de campo e que utilizará a metodologia qualitativa.

O procedimento metodológico está dividido em diferentes classificações para dar uma visão completa de todo o escopo da pesquisa, de forma a esboçar os procedimentos e etapas da pesquisa, os instrumentos para coleta de dados, bem como as técnicas para avaliação dos dados coletados no trabalho de campo.

A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2002) busca trabalhar com um universo amplo, onde estão inseridos significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes. Para a autora, esse tipo de pesquisa não baseia-se no critério numérico, ou seja, leva em consideração aspectos que denotam múltiplas dimensões. Nesse sentido, Gil (2002) ressalta que o objetivo preliminar da pesquisa qualitativa é responder a questões muito particulares. Ela se atenta, dentro do âmbito das ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado.

A pesquisa descritiva é apropriada a casos em que objetiva-se, ter conhecimento acerca de características de determinado grupo, estabelecer, conhecer as relações existentes entre variáveis, bem como avaliar os impactos de implantação de um determinado programa. Os dados obtidos por meio desse tipo de pesquisa fornecem importantes direções a serem seguidas em estudos futuros, principalmente quando indicam a existência de relação entre variáveis e quer conhecer a extensão dessa relação.

A pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza. Segundo a autora, esse tipo de pesquisa "Não têm o compromisso

de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação" (VERGARA, 2010, p.22).

No intuito de compreender o sentido das relações entre os sujeitos da pesquisa e as representações que estas classes sociais fazem de si mesmo, dentro deste contexto escolar específico, tomou-se como perspectiva a dialética, por esta procurar revelar o caráter contraditório existente nas relações, principalmente, as que envolvem um bem, seja de consumo ou de produção.

A pesquisa foi embasada preliminarmente através de um levantamento bibliográfico, onde foram analisados artigos e livros os quais versam sobre o tema objeto desse estudo.

Para Vergara (2010, p.24) "pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, ou seja, material acessível ao público em geral".

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica consiste no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Embora Gil (2002) afirme que não existem regras fixas para a realização de pesquisas bibliográficas, algumas ações são necessárias, tais como: exploração de fontes bibliográficas, leitura do material, elaboração de resumos e conclusões.

Posteriormente foi realizada uma pesquisa de campo, onde foi aplicado um questionário (Anexo 1) com 6 perguntas abertas para 21 integrantes da tropa das Operações Arcanjo e São Francisco, objetivando identificar eventuais consequências jurídicas da atuação do Exército Brasileiro nas operações Arcanjo e São Francisco, bem como verificar a ocorrência de dificuldades ou problemas de ordem jurídica enfrentados pela tropa.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Este trabalho está delimitado no âmbito do emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, mais especificamente nas condições de admissibilidade no emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Nesse sentido, cabe mencionar que o uso das Forças Armadas no Rio mudou nos últimos 25 anos. Na primeira vez, na Eco 92, seu objetivo era proteger os chefes de Estado e de governo que estavam na cidade. O sucesso da operação criou a demanda pelo uso dos militares na garantia da ordem pública. Depois disso, o Rio foi alvo de 36 operações das Forças Armadas — contando como uma única ação as 15 fases da Operação Furacão, iniciada em 2017 —, 41% das quais serviram para restaurar a ordem pública² (KNABBEN, 2006).

Em 1994 e 1995, as Operações Rio, Alvorada, Topázio e Velame colocaram cerca de 10 mil militares nas ruas da cidade, com a prisão de 58 acusados. Eram as primeiras ações contra os bandidos. A partir dos anos 2000, essas operações se intensificaram — foram 26, das quais apenas 8 não tinham como objetivo combater o crime organizado.

As tropas federais também ocuparam favelas e tentaram ajudar o governo do Rio no processo de pacificação. Blindados do Exército e da Marinha participaram da ocupação no Complexo do Alemão, em 2007. Em 2010, a retomada do Complexo do Alemão contou com uma tropa de 800 homens do Exército. Em 2013, reforçaram o patrulhamento durante a vinda do Papa Francisco, para a Jornada Mundial da Juventude. Os militares também ficaram durante 14 meses ocupando o Complexo da Maré. As tropas deixaram a favela em junho de 2015 e reforçaram a segurança durante as Olimpíadas em 2016. Em setembro de 2017, durante uma guerra de facções rivais na favela da Rocinha, na Zona Sul do Rio, as Forças Armadas foram chamadas

²Ordem Pública é a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam.

de emergência. Por uma semana, reforçaram o patrulhamento na comunidade junto com a polícia.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação será dividida em 5 capítulos, sendo que este capítulo introdutório descreverá o emprego das forças armadas na segurança pública no Brasil, descrevendo ainda sobre o controle de terminologia tratado na dissertação, bem como a metodologia utilizada no estudo. O segundo capítulo abordará o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, destacando a competência da decisão pelo emprego das Forças Armadas, a necessidade de emprego e a desnecessidade de decretação de intervenção federal para início das operações. O terceiro capítulo descreverá a fundamentação jurídica na intervenção federal na gestão de segurança pública do Rio de Janeiro. O quarto capítulo abordará as operações de garantia da Lei e da Ordem nas Comunidades do Rio de Janeiro (Operação Arcanjo e São Francisco) e o quinto capítulo será a conclusão.

1.6 CONTROLE DE TERMINOLOGIA

Com o objetivo de melhor familiarizar o leitor com os assuntos a serem abordados no presente trabalho, nesta seção serão abordados conceitos essenciais para o entendimento do que se pretende abordar.

O título do trabalho nos remete à necessidade de conceituar Operações de coordenação e cooperação com agências. Esta nomenclatura não é de conhecimento do público em geral que conheceu as operações desenvolvidas no complexo do Alemão (Operação Arcanjo) e no complexo da Maré (Operação São Francisco), ambos na cidade do Rio de Janeiro, como Operações de Pacificação. A própria tropa empenha da nestas operações ficou era chamada pelo público e pela imprensa de Força de Pacificação.

1.6.1 Operação de coordenação e cooperação com agências

Ocorre que pelas características da operação a operação é classificada pelo Exército brasileiro como Operação de coordenação e cooperação com agências:

As Operações de coordenação e cooperação com agências compreendem o apoio prestado por elementos da F Ter, por meio da interação com outras agências, definido em diploma legal, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos e que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções. No território nacional, esse apoio é regulado por diretrizes baixadas em ato do Presidente da República. (BRASIL, 2014)

1.3.2 Operações de Pacificação

A fim de um melhor entendimento das diferenças entre estes dois tipos de operações, se faz mister abordar o conceito de Operações de Pacificação:

As Operações de Pacificação (Op Pac) compreendem o emprego do Poder Militar na defesa dos interesses nacionais, em locais restritos e determinados, por meio de uma combinação de atitudes coercitivas limitadas para restaurar ou manter a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções, provocadas pela natureza ou não, e de ações construtivas, para apoiar esforços de estabilização, de reconstrução, de restauração e/ou de consolidação da paz.(...) As Op Pac desencadeadas no Território Nacional caracterizam-se pela atuação de elementos da F Ter, em determinadas e restritas áreas, respaldadas por diplomas de Estado de Exceção, com suspensão temporária de direitos e garantias constitucionais, ferramenta necessária à tomada de decisões para a proteção do Estado. (BRASIL, 2014).

A principal diferença entre tais operações está no contexto jurídico na qual uma ou outra é realizada. Podemos perceber que, no caso das Operações de Pacificação, é fundamental a decretação de estado de exceção. Com a decretação desta situação jurídica ficam suspensos os direitos e garantias fundamentais do cidadão na área de operações.

No direito positivo pátrio o estado de exceção consiste no sistema constitucional de crises. Por sua vez, o sistema constitucional de crises é conceituado como:

Conjunto coordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, tem por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou restabelecimento da normalidade constitucional (SANTOS, 1989).

Assim sendo, trata-se de normas que visam a estabilização e a defesa da Constituição contra processos violentos de mudança ou perturbação da ordem constitucional, mas também a defesa do Estado quando a situação crítica derive de guerra externa. Então a legalidade normal é substituída por uma legalidade extraordinária, que define e rege o estado de exceção (SILVA, 2006).

Esta legalidade extraordinária é que tem o condão de suprimir direitos e garantias fundamentais do cidadão e, logo, conferir maior liberdade de ação para a tropa em caso de emprego.

As características destes dois mecanismos do sistema constitucional de crises serão abordadas no capítulo referente à fundamentação jurídica das Operações Arcanjo e São Francisco.

Podemos notar que o sistema constitucional de crises não foi acionado por conta das operações de coordenação e cooperação com agências, logo não há que se falar em Operações de Pacificação naqueles casos.

Outro conceito importante para o entendimento do problema proposto no presente trabalho é o de Garantia da Lei e da Ordem. O Ministério da Defesa conceitua Operações de Garantia da Lei e da Ordem como:

Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem. (BRASIL, 2013)

O referido conceito deve ser analisado de forma sistemática com o disposto no artigo 142 da Constituição de 1988. O referido diploma legal estabelece a missão das Forças Armadas e em seu texto, menciona a garantia da lei e da ordem como uma de suas destinações. Vale destacar o caráter episódico e a limitação da área das operações de garantia da lei e da ordem.

Em relação às áreas nas quais as Forças Armadas foram empregadas na Garantia da Lei e da Ordem, mostram-se importantes algumas conceituações. O conceito de *Black Spots* ou áreas não governadas, ilustra este fato:

Áreas localizadas dentro de um Estado, sob a qual o governo formal não exerce governança alguma. O tipo de ordem vigente nesses territórios é, quase sempre, desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional (STANISLAWSKI, 2008).

“Black spots” (ou “buracos-negros”) são áreas localizadas dentro de um Estado, sobre as quais o governo formal não exerce governança alguma. O tipo de ordem vigente nesses territórios é, quase sempre, desconhecido tanto por parte das autoridades governamentais como pela comunidade internacional. Desse modo, as agências de segurança nacionais têm pouca supervisão sobre os “black spots”, que se tornam terrenos propícios para que grupos terroristas e criminosos desenvolvam livremente suas atividades ilícitas (SOUZA, 2012).

A governança de tais áreas era exercida por facções criminosas e grupos para-militares que acabaram por exercer funções essenciais ao Estado como a jurisdicional com aplicação de punições aos habitantes locais que cometessem atos contra seus interesses. É o que nos mostra o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada em 2008 pela Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro com o escopo de apurar as ações das milícias naquele estado.

Mas se nos bairros de classe média a contratação de uma segurança privada se apresenta em geral como uma opção de livre escolha dos moradores, nas comunidades populares as famílias e os comerciantes só têm uma alternativa: pagar o que é cobrado para não ser vítima de punições que vão da intimidação à agressão e até expulsão da casa (BRASIL, 2008)

A partir de uma abordagem do espaço físico, a expressão áreas não-governadas denota, portanto, a incapacidade de controle, pela autoridade estatal, do território circunscrito por suas fronteiras. A situação descrita, em termos de presença do Estado, se assemelha em muito ao que ocorria nas áreas onde se desenvolveram as Operações Arcanjo e São Francisco.

O conceito de áreas não-governadas refere-se aos locais em que há debilidade total do poder governamental ou uma intermitência no exercício de soberania pelo poder formal (zonas de baixa governabilidade). Esta situação pode ser encontrada em Estados que, a despeito de sua robustez econômica e legitimidade política, não estão aptos a exercer autoridade sobre todo o território que lhes pertence por ineficiência do seu aparato burocrático e logístico (GATES, 2010; LAMB, 2008; MENKHAUS, 2007).

A necessidade do emprego das Forças Armadas para poder reduzir as conseqüências da existência de áreas não governadas faz parte de uma agenda internacional que compromete o governo brasileiro. Assim sendo, a existência de tais áreas corrobora para o surgimento de atores não-estatais que podem vir a comprometer a segurança internacional, particularmente na América Latina (RABASA et al., 2007).

As organizações criminosas aproveitam-se da fragilidade institucional e dos problemas estruturais dos países onde atuam para tecer suas redes e se transnacionalizar. Entende-se que as novas ameaças estão relacionadas à deterioração das instituições políticas e à perda do monopólio do uso da força legal pelo Estado, contribuindo para a formação das referidas áreas não governadas (SANTOS FILHO, 2005).

1.3.3 Segurança

A relação entre segurança e política merece destaque no presente estudo. O conceito de segurança possui sua influência nas decisões políticas. Vale lembrar que as decisões políticas refletem no emprego de Forças Armadas uma vez que este emprego, como será abordado no capítulo referente à estratégia, é também uma continuação da política. Assim sendo,

segurança e sua relação com a política é melhor compreendida a partir do conceito de segurança e securitização.

Segurança é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas no jogo e enquadra o problema ou como um tipo especial de política ou como estando acima da política. A securitização pode ser vista como uma versão mais extrema de politização [Alguma coisa para ser securitizada precisa ser] [...] apresentada como uma ameaça existencial, que necessita de medidas de emergência e justifica ações fora dos limites normais do processo político [...]. Assim, a definição exata e critério de securitização são definidos através do estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com resiliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais. A securitização pode ser estudada diretamente; ela não precisa de indicadores. A maneira de estudar a securitização é estudar o discurso e as constelações políticas (BUZAN et al., 1998, p. 23-25).

A partir do exposto até então, verifica-se o panorama no qual as Forças Armadas foram empregadas nas Operações de coordenação e cooperação com agências. No próximo capítulo poderemos perceber como a decisão pelo emprego das Forças Armadas nestes casos é motivada pela busca da consecução de objetivos políticos.

2 EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

As Constituições Brasileiras sempre destinaram às Forças Armadas uma posição de destaque. A missão das Forças Armadas, já na primeira constituição de 1824 detinha uma posição especial no ordenamento jurídico, no qual foi dedicado um capítulo com seis artigos onde foram esboçadas linhas de atuação da “Força Militar” com o objetivo de sustentar a Independência e a integridade do Império, defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos (BRASIL, 2018).

Ao longo do tempo a competência das Forças Armadas não sofreu significativas mudanças, visto que sua aplicação histórica sempre esteve ligada à Defesa da Pátria no que diz respeito tanto ao exterior como a manutenção das leis no interior Estado (GARCIA, 2009).

Através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 foi inserido sob responsabilidade dos governos dos estados federados a manutenção da ordem e da segurança pública, assim como da defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos. Além disso, poderia ser estabelecida a intervenção do Governo Provisório mediante emprego das Forças Armadas, onde a ordem pública estivesse perturbada e faltassem ao Governo local os meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquilidade públicas:

Art 5º - Os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros (BRASIL, 2012).

Art 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde falem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas (BRASIL, 2012).

Após a Revolução de 1930, o Brasil retornou à normalidade do sistema com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Essa Carta Magna ratificou a diretriz de não intervenção da União a não ser em casos excepcionais, dentre elas para assegurar a observância dos princípios constitucionais e a execução das leis federais e foi mantido lugar de destaque das Forças Armadas em sua missão em defender a pátria e garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem (BERNARDES, 2004).

As Forças Armadas são destinadas na defesa da Pátria, garantindo os Poderes constitucionais, a ordem e a lei. Nesse sentido, observa-se o retorno à tradição centralizadora da União, visto que ficou determinada no artigo 5º a sua competência privativa para organizar a defesa, a polícia, a segurança das fronteiras e estabelecido no Artigo 9º que poderia atuar em conjunto com a União e dos Estados, mediante acordos prévios, inclusive para prevenção e repressão da criminalidade:

Art 9º - É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações (BRASIL, 2012).

Verifica-se ainda no artigo 167, que foi dado um importante passo no processo de militarização das policias estaduais uma vez que estas foram colocadas na condição de reservas do Exército, quando mobilizadas ou a serviço da União:

Art 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União (BRASIL, 2012)

O Brasil é pacífico por tradição e por convicção uma vez que vive em paz com seus vizinhos a mais de um século. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e democracia. Essa vocação para a convivência harmônica, tanto interna como externa, é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro (BRASIL, 2012).

Os militares passaram a ser empregados dentro dos Estados Federativos, em cumprimento da Garantia da Lei e da Ordem, obtendo resultados positivos no combate à criminalidade. Igualmente, cumprindo atividades subsidiárias e ações de defesa civil, compreendendo: comando e controle, logística, e mobilidade; as Forças Armadas sistematicamente apoiam os governos estaduais e municipais nos casos de calamidades públicas, na construção/reparo de estradas de rodagem, pontes e pistas de pouso em aeródromos e todo tipo de auxílio que se enquadre na legislação da: “Garantia da Lei e da Ordem”, já citada, em proveito da sociedade, como um todo.

As missões das Forças Armadas (FA) definidas na Constituição Federal (CF) serão abordadas no capítulo referente à fundamentação jurídica do emprego das Forças Armadas, porém cabe mencionar que de forma geral seu emprego se dá na defesa externa do Estado, cabendo aos órgãos definidos no Art. 144 zelar pela segurança pública. Em situações especiais, as FA também poderão atuar no ambiente interno, em cumprimento à Garantia dos Poderes Constitucionais ou da Lei e da Ordem de acordo com o Art. 142 da CF.

Sob o âmbito constitucional³, as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica e são destinados a: (1) defender a Pátria; (2) garantir os poderes constitucionais; e, por iniciativa de qualquer destes, (3) garantir a lei e a ordem. Os dois primeiros propósitos constitucionais das Forças Armadas refletem a missão elementar delas, ou seja, a proteção do próprio Estado e dos respectivos poderes constitucionais (FERREIRA FILHO, 2005).

Entretanto, o porte constitucional dada às Forças Armadas, não reflete na sociedade o mesmo grau de importância. Isso porque a tradição pacífica do Estado Brasileiro concebeu na sociedade a ideia de que a Pátria e a soberania nacional não estão sob ameaça real. Noções como poder dissuasório e importância estratégica da expressão militar do poder nacional, resistem da assimilação até mesmo de setores esclarecidos da sociedade propiciando uma minimização a importância estratégica da defesa nacional.

³ Caput do art. 142 da Constituição.

Nessa esfera é que se observa a inversão da escala de atribuições atribuídas às Forças Armadas, na medida em que seu comprometimento em função secundária, que busque a garantia da Lei e da Ordem, é cada vez mais aceita dentro e fora do Poder Público.

A viabilidade de operação das Forças Armadas em ações de defesa social e garantia da ordem pública têm tradição histórica, uma vez que está delimitada na primeira Constituição Federal em 1824. Esta atribuição foi mantida nos textos constitucionais posteriores, sendo apenas afastada na Constituição de 1937, que não dispôs expressamente sobre esta modalidade de emprego (BINENBOJM, 2008).

Cabe salientar que como descrito no texto constitucional, o emprego das Forças Armadas em operações de defesa da lei e da ordem não é sua vocação primeira, e muitos menos foram elas concebidas para esse fim (FERREIRA FILHO, 2005).

Mas, no caso da ocorrência de ameaças externas ou internas contra o Estado ou contra os respectivos poderes constitucionais é possível por em prática um regime jurídico excepcional “da defesa do Estado e das instituições democráticas”⁴, ou seja, um estado em que a própria Constituição permite o emprego de recursos excepcionais para vencer a ameaça. O emprego desses recursos em casos permite que seja decretada: (1) de intervenção federal⁵; (2) de estado de defesa⁶; ou (3) de estado de sítio⁷ (SILVA, 2003).

Além disso, dependendo da gravidade da situação, pode ocorrer, ainda, declaração de guerra ou, ao menos, de mobilização nacional⁸. De acordo com essas características, as duas primeiras destinações das Forças Armadas demandam emprego delas em situações extraordinárias. No caso da terceira destinação constitucional das Forças Armadas – garantia da lei e da ordem – não requer decretação de intervenção federal, de estado de defesa ou de sítio.

⁴ Título V da Constituição.

⁵ Incisos I a V do art. 34 da Constituição

⁶ Art. 136 da Constituição

⁷ Art. 137 da Constituição.

⁸ Inciso XIX do art. 84 da Constituição. A mobilização nacional é regulamentada pela Lei no 11.631, de 27 de dezembro de 2007, cujo art. 2o , inciso I, restringe sua execução a caso de agressão estrangeira.

Configura, assim, um emprego típico (porque a própria Constituição também o prevê) e ordinário das Forças Armadas, embora submetido ao critério da subsidiariedade (FERREIRA FILHO, 2005).

A propensão do uso das Forças Armadas na repressão ao tráfico é direcionada ao combate à oferta de drogas, e não a diminuição da demanda. O problema de se acolher essa atitude é a dilatação de maneira prolongada de uma situação, muitas vezes contraditória, até que se esgote ou se prove ineficiente. Isso vem se prolongando no decorrer do século XXI, sem que outros mecanismos de combate às drogas, focados na diminuição e reabilitação da demanda, tivessem ocorrido de forma perceptível (FEITOSA; PINHEIRO, 2012).

Além disso, o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico representa a emergência na restauração do controle das fronteiras e segurança contra essa ameaça no país. Portanto, ao pressupor o uso das Forças Armadas, o Brasil estaria securitizando a questão do narcotráfico, que antes era restrito ao nível politizado de segurança pública.

Cabe mencionar que a atuação das Forças Armadas, no âmbito da garantia da lei e da ordem, por solicitação de qualquer um dos poderes constitucionais – solicitação essa que precisa sempre ser submetida ao juízo do Presidente da República⁹ –, poderá dar-se a partir do esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, relacionados no art. 144 da Constituição¹⁰ (FERREIRA FILHO, 2005). Nesse sentido, é importante compreender como se configura tal esgotamento. A própria Lei Complementar nº 97, de 1999, melhor o descreve:

art. 15, § 3o : “Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional¹¹.”

⁹ 11 § 1o do art. 15 da Lei Complementar no 97, de 1999

¹⁰ § 2o do art. 15 da Lei Complementar no 97, de 1999

¹¹ § 3o acrescentado pela Lei Complementar no 117, de 2 de setembro de 2004

O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é norteado por alguns princípios fundamentais, tais como: (1) a bem da autonomia federativa, como objetivo básico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Nesse caso, o esgotamento precisa ser reconhecido de maneira formal pelo Chefe do Poder Executivo da respectiva esfera federada a que está vinculada o órgão ou instrumento “esgotado”; (2) as Forças Armadas atuam, de forma subsidiária, ou seja, unicamente depois de “esgotados” os órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, relacionados no art. 144 da Constituição; (3) o esgotamento se caracteriza quando os órgãos ou instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição são (ou se tornam) inexistentes, indisponíveis ou insuficientes (FERREIRA FILHO, 2005).

A destinação das Forças Armadas é bem descrita por José Afonso da Silva:

“Constituem, assim, elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito e da Paz Social. Esta nelas repousa pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal da sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins”(SILVA, 2006).

O emprego das Forças Armadas é tratado na legislação como norma constitucional de eficácia contida e, logo, necessita de lei para sua regulamentação. A lei que cumpre este papel é a lei 97 de 1999. A referida lei trata do preparo e emprego das Forças Armadas. Dentre as possibilidades de emprego, está o emprego nas operações da garantia da lei e da ordem.

“Art.15 §2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, 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 relacionados no art 144 da Constituição Federal.” (BRASIL, Lei Complementar 97/99).

Ao interpretar a referida legislação, verifica-se que as Forças Armadas tem seu emprego condicionado por sua destinação constitucional que

compreende, além de outras atividades, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas (BINENBOJM, 2008).

Como já mencionado anteriormente nesse trabalho, esse processo iniciou-se com a promulgação da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que criou o Ministério da Defesa e revogou a lei que previa o preparo e atuação das Forças Armadas (Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991). Com isso foram alteradas as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, sobretudo no que diz respeito à previsão do uso desta instituição na busca da garantia da lei e da ordem (GLO).

Segundo a nova lei, qualquer um dos três poderes constitucionais poderia requisitar o emprego das Forças Armadas, desde que todos os outros instrumentos destinados à preservação da ordem pública estivessem esgotados. Esta ação deveria acontecer conforme diretriz da Presidência da República. Em outras palavras, a declaração de uma situação de GLO possibilita, basicamente, a utilização das Forças Armadas em questões de segurança pública, contrariando a missão precípua daquela instituição que é a defesa nacional (PAGLIARI, 2006).

O recurso de GLO passaria a ser usado de maneira correta, tanto nas áreas de fronteira quanto em grandes cidades, especialmente no Rio de Janeiro, como por exemplo, durante a ocupação do Complexo do Alemão em 2010, no qual foi tirado o controle de grupos de traficantes e estabelecendo Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Nesse sentido, segundo Saint-Pierre e Donadelli (2014, p.73), “o que poderia ser admitido excepcionalmente está se transformando em recurso habitual de governos politicamente impotentes para resolver todos seus problemas.”

Cabe mencionar que as diretrizes para o emprego das FAs em GLO, foi regulamentada através do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 com o objetivo de preservar a ordem pública e propiciar integridade tanto às pessoas como ao patrimônio. Com a ressalva de que tal emprego das Forças Armadas

somente seria realizado se todos os instrumentos previstos no art. 144 da Constituição Federal fossem esgotados (BRASIL, 2001).

À medida que o Brasil se dispôs a servir-se das Forças Armadas, esta temática passou a fazer parte tanto na agenda de segurança pública quanto na de defesa nacional. Tal modificação no trato dessa questão ocorreu de maneira emergencial, devido à necessidade da ação do Estado para lidar com o crescente problema da violência (SAINT PIERRE E DONADELLI, 2014).

O quadro 1 ilustra um resumo da tramitação das leis relativas ao processo de securitização do narcotráfico por meio do uso das Forças Armadas em seu combate.

Quadro 1 – Resumo das Leis sobre o uso das Forças Armadas contra o narcotráfico

Lei	Ementa	Projeto Original	Propositor	Aprovação
Lei complementar nº 97 de 1999	Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas	PLP 250/1998	Executivo	Poder Legislativo
Lei complementar nº 117 de 2004	Altera a lei complementar 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias	PLS 221/2003	Senado Federal	Poder Legislativo
Lei complementar nº 136/2010	Altera a lei complementar nº 97/1999, [...], para criar o estado-maior conjunto das forças armadas e disciplinar as atribuições do ministro de estado da defesa	PLP 543/2009	Poder Executivo	Poder Legislativo

Fonte: adaptado da Câmara dos Deputados

Observa-se no quadro 1 que a necessidade de urgência nas duas propostas que partiram do Executivo, a quem, segundo de acordo com tais leis, deveria organizar e empregar as Forças Armadas nos casos de garantia da lei e da ordem, como muitas vezes era designado em combate ao narcotráfico. E uma proposta de ampliação das atribuições subsidiárias dos militares por parte

de uma casa do Legislativo, o Senado Federal, a fim de aumentar as possibilidades de atuação das FAs na faixa de fronteira. Houve, portanto, uma securitização do narcotráfico no Brasil por atores duplos, na qual ambos os Poderes Executivo e Legislativo proferiram os discursos securitizantes, isto é, propuseram os projetos de lei (SAINT PIERRE E DONADELLI, 2014).

A necessidade de emergência na tramitação por parte do Executivo pode ser ligada ao fato que de pertenceria a esse poder a coordenação e o emprego das Forças Armadas nas ações de combate ao tráfico de drogas. A dupla iniciativa de securitização também fortalece com a argumentação de que havia liberdade de decisão por parte do ator securitizante, ou seja, o governo.

2.1A COMPETÊNCIA DA DECISÃO PELO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

Compete ao Presidente da República exercer o comando supremo das Forças Armadas, segundo dispõe o inciso XIII do art. 84 da Constituição. A subordinação das Forças Armadas ao Poder Executivo é antiga, oriunda da natureza das coisas. Nesse sentido, Montesquieu (1995, p. 124): “O exército, uma vez estabelecido, não deve depender, imediatamente, do corpo legislativo, mas do poder executivo; e isso pela natureza da coisa; seu feito consiste mais na ação do que na deliberação.”

A Constituição Federal vigente remeteu ao legislador ordinário a tarefa de estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, à luz do que dispõe o art. 142, §1º, da Constituição da República. Atendendo ao comando constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 97, de 9 de julho de 1999, posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 117/2004 e, mais recentemente, pela Lei Complementar LC nº 136/2010.

O art. 15¹² da referida Lei estabelece uma nova base jurídica disciplinadora do emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem, com destaque para o poder de polícia deferido pelo §4¹³, parte final.

A atuação, subsidiariamente legalizada, das Forças Armadas na Segurança Pública, suprimindo lacunas deixadas pelas Polícias Militar, Civil e Federal, precisa ser sempre autorizada pelo Chefe de Estado e oficialmente comunicada ao Ministro da Defesa.

É imprescindível a diferenciação da atuação militar em situações de normalidade, como nos casos de “defesa interna”, ou seja, manutenção da segurança pública, das situações de não normalidade, como as caracterizadas no Estado de Defesa e no Estado de Sítio, previstos nos arts. 136 e 137 da atual Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. [...]

Art. 137. O presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

¹² Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação: {...}
§ 2º. A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, 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, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. § 3º. Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

¹³ § 4º. Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem

I – comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II – declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”. (BRASIL, 1988)

Através de Decreto de 28 de julho de 2017, a Presidência da República autorizou o emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem no Estado do Rio de Janeiro. Tal medida foi tomada devido a situação difícil que se encontra o Rio de Janeiro, no que diz respeito à segurança pública.

Entretanto, a atuação das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem necessita ser analisada sob a perspectiva jurídica e uma leitura a luz da Constituição, que está sendo violada, visto que o modelo federativo impõe, a todos os entes, competências na obtenção de suas políticas públicas. No que diz respeito à segurança pública, os Estados da federação são protagonistas de primeira ordem na operacionalização de políticas de segurança pública. A atuação das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem precisa ser medida a ser usada com amparo jurídico e não por meio dos apelos da sociedade (BARROSO, 2017).

2.2 A NECESSIDADE DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

O Estado se vale de seu poder para atingir seus fins. Esse poder é chamado de poder nacional (RAMOS, 1995). A Escola Superior de Guerra define o Poder Nacional, como sendo “a capacidade que tem o conjunto de Homens e Meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional.” (ESG, 2014).

A missão basilar das Forças Armadas está voltada à manutenção de poder dissuasório voltado para a defesa externa. Embora seja previsto o seu emprego para garantia da lei e da ordem, necessita ser tratado com cuidado. O próprio constituinte estabeleceu que normas gerais sobre organização, preparo e emprego das Forças Armadas seriam estabelecidas por lei complementar. Neste sentido, foram editadas as Leis Complementares 97, 117 e 136. O artigo 15, § 2º, da Lei Complementar 97 assim estabelece:

A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, 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, relacionados no artigo 144 da Constituição Federal.

Cabe destacar um aspecto relevante no que diz respeito a atuação das Forças Armadas em ações de responsabilidade dos estados, que é a questão do federalismo. Para Anderson (2009), no federalismo, é imprescindível a existência de dois níveis de governo constitucionalmente definidos com responsabilidades e competências próprias. Num primeiro nível, encontra-se o governo da União, que engloba o país como um todo. Já num segundo nível encontra-se o governo regional, autônomo para condução de políticas que sejam da sua competência constitucional. Nos arranjos institucionais das federações é comum a existência de um legislativo bicameral, cuja câmara alta é composta das representações dos diferentes entes federados, com o fito de maior participação nas decisões do governo central.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tratou acerca da competência dos estados-membros em matéria de segurança pública:

“O Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, é atribuição privativa do governador de Estado¹⁴ (BRASIL, 2011, p.1622).”

Cabe aos órgãos de segurança pública da União a apuração e repressão de infrações penais contra a ordem política e social. Às polícias estaduais (polícias civis e polícias militares) cabe a responsabilidade pelo exercício de atribuições de segurança pública e de polícia judiciária (SILVA, 2006). Logo, qualquer interferência da União nos estados deve seguir o fiel acatamento das normas que a própria Constituição Federal estabelece diante da incapacidade para a gestão num determinado aspecto de sua competência.

Quando um dos entes da federação demonstra incapacidade na consecução de suas competências, poderá ocorrer, nos termos do artigo 34 da

¹⁴ ADI 2.819, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.

Constituição, a adoção da intervenção federal. A intervenção federal constitui “ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta” (SILVA, 2006).

O governo brasileiro, preocupado com a crescente demanda pelo emprego das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem, disciplinou as hipóteses de emprego em tais casos. As principais são: as Forças Armadas, sempre que necessário, desenvolverão ações de polícia ostensiva, de natureza preventiva e repressiva, observados os limites impostos pelo ordenamento jurídico; estando disponíveis, mas insuficientes o aparelho policial militar do Estado respectivo, esta, com a anuência do Governador do Estado, atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, sempre que assim o exijam ou recomendem as situações a serem enfrentadas; o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, além de episódico e previamente delimitado territorialmente, deve ter a menor duração possível; o emprego das Forças Armadas em ação de garantia da lei e da ordem abrange qualquer hipótese em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais (MEDAUAR, 2010).

A experiência adquirida pelas Forças Armadas em ação deste tipo, principalmente as diretamente ligadas ao combate à criminalidade, fará surgir a necessidade de aperfeiçoamento dos atos normativos em destaque, principalmente para não perder o caráter supletivo desta modalidade de emprego.

2.2 DESNECESSIDADE DE DECRETAÇÃO DE INTERVENÇÃO FEDERAL PARA INÍCIO DAS OPERAÇÕES

O artigo 34 da CF/88 prevê os casos possíveis de intervenção federal, onde a União utiliza esse mecanismo excepcional para manter a integridade

dos princípios basilares da Constituição, suspendendo-se temporariamente as normas constitucionais asseguradoras da autonomia administrativa e política do ente federativo intervido (MENDES, 2009).

São as hipóteses de intervenção as presentes nos incisos do referido dispositivo: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da federação em outra; III - por termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação, VI – prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; e VII – assegurar a observância dos princípios constitucionais da forma republicana, do sistema representativo, do regime democrático, dos direitos da pessoa humana, da autonomia municipal, da prestação de contas da administração pública, e da aplicação do mínimo exigido no desenvolvimento do ensino e no serviço de saúde.

Das hipóteses previstas no rol taxativo da Carta Magna, a presente no inciso III possui relação com as operações GLO e pode gerar alguma confusão com o assunto de nosso estudo, pois nas duas situações (decretação de intervenção federal e defesa da lei e da ordem) há comprometimento da paz social e da ordem pública.

Para Silva (2006) as ações de garantia da lei e da ordem são respostas às ameaças específicas que violam a ordem jurídica legitimamente estabelecida, e entendemos neste trabalho, assim como Gorrilhas (2011), não ser necessária a decretação de intervenção federal para que as Forças Armadas atuem nas operações ora em questão. Isso porque interpretando-se sistematicamente a Constituição Federal teríamos por autorizada a cooperação entre os entes federativos, expressada, principalmente, pelo artigo 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 1988).

Cruz (2007) denota o entendimento do mestre de também não ser necessária a decretação de intervenção, pois:

para a intervenção da União nos Estados-membros visando atender ao disposto no inciso III do artigo 34 da Carta Magna, deve haver ameaça às normas elementares que protegem a ordem pública em determinado espaço territorial em momento que coincida com a falta de recursos do governo do Estado que, por sua vez, não esteja apto a punir os infratores. Com isso, não se está referindo a qualquer desordem, ou perturbação, mas àquela em que o Estado-membro não possa combater ou suprimir, pois se assim não for, ficaria seriamente comprometida a autonomia estadual, visto que qualquer alteração da ordem pública constituiria motivo suficiente para que esta fosse sacrificada. (2007, p. 40).

No entanto, para o início da intervenção federal não é necessária a instalação de uma guerra civil, bastando transtornos duradouros na vida social, violentos e de proporções dilatadas, e que o Estado-membro não consiga ou queira enfrentá-los de forma eficaz (MENDES, 2009, p. 854). Além disso,

a perturbação supõe a duração dos distúrbios, ainda que descontínuos no tempo, desde que o governo estadual não esteja com aptidão de assegurar, de pronto, a punição normal de todos os atacantes e de garantir a Constituição e as Leis Federais (MENDES, 2009 p. 854).

Assim, o caso de intervenção com base no inciso III do artigo 34 da CF/88 apresenta prejuízos à incolumidade das pessoas e do patrimônio muito maiores, com efeitos duradouros e em considerável extensão territorial, necessitando de uma ação unilateral da União para limitar e diminuir a autonomia administrativa do ente federativo intervindo, a fim de que elimine-se a ameaça aos princípios basilares constitucionais, com ou sem o emprego das Forças Armadas. Enquanto isso, a hipótese de uso das tropas federais para garantia da lei e da ordem em um Estado-membro da Federação atinge uma área bem delimitada no decreto autorizador e seu tempo de duração deve ser o mais curto possível, além de não ensejar a diminuição ou limitação da autonomia do ente federativo, mas apenas a transferência para a autoridade militar do controle operacional dos órgãos envolvidos na operação.

Além disso, a intervenção difere da garantida lei e da ordem em seu procedimento, que é explicitado no artigo 36 da CF/88. Para o início das medidas interventoras, deve haver coação indevida de algum Poder estadual, o qual fará a requisição ao Presidente da República, ou este pode decretar agindo *ex officio* ao exercer sua competência exclusiva. Decidindo intervir, o decreto deve ser submetido ao controle político do Congresso Nacional no prazo de vinte e quatro horas, sendo que tal controle é exercido durante todo o período que durar a medida. Resolvendo agir *ex officio*, deve o Presidente da República ouvir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, embora não esteja vinculado ao parecer desses órgãos. Cessando os motivos que levaram à intervenção federal, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal, pelo disposto no parágrafo 4º do artigo 36 (MENDES, 2009).

Diferentemente, como visto mais acima, o procedimento para o início das Operações GLO requerem pedido feito pelo Governador do Estado, reconhecendo o esgotamento de seus órgãos de segurança pública. Decidindo pelo emprego dos militares, deve o Presidente da República enviar o decreto ao Ministro da Defesa, que não realiza controle político da medida, mas apenas dá operacionalidade às ordens presidenciais. Não há também afastamento de nenhuma autoridade dos cargos que ocupam.

Com tais diferenças entre os institutos, acreditamos não ser necessária a intervenção federal para que o emprego das tropas federais ocorra em situações que desencadeiam operações de garantia da lei e da ordem, notadamente nas atividades desenvolvidas em comunidades e favelas da cidade do Rio de Janeiro, caso objeto de nosso estudo. Também entendemos que o procedimento da intervenção federal não se aplica ao disposto para a GLO, que possui rito próprio para sua instauração, além de ter um caráter maior de cooperação entre os entes federativos envolvidos.

Portanto, data vênia, discordamos do entendimento de Frossard, apud Guimarães, que defende que a utilização das Forças Armadas em GLO somente é possível com a intervenção federal, em caso de pedido de

Governador ou decisão unilateral do Presidente da República, não sendo aceitável a colaboração entre os entes federativos (GUIMARÃES, 2003, p. 95).

2.3 CONSIDERAÇÕES

O Brasil tem demonstrado, ao longo de toda sua história legislativa, estar alinhado às diretrizes internacionais de combate às drogas ilícitas, sendo certo que as primeiras convenções internacionais sobre o tema tiveram grande impacto na legislação interna.

Vale lembrar que a militarização da América Latina está inserida em um contexto mundial de luta contra as drogas. A referida luta é considerada no plano internacional como “novas ameaças” (RODRIGUES, 2012). E tal ameaça nos remete ao conceito de estado de violência, a saber:

Conflitos continuados ou descontinuados, de irrupção surpreendente e muitas vezes efêmeros, conduzidos por grupos privados transterritoriais (terroristas, narcotraficantes, traficantes de pessoas, armas etc.) que mobilizam a repressão de forças estatais (militares, polícias, coalizões) e que abalam a espacialidade clássica das guerras, sua temporalidade definida, sua distinção entre combatentes e não combatentes e sua regulamentação tradicional (com tratados e tribunais ad hoc ou o permanente Tribunal Penal Internacional). (GROS, 2009).

No contexto da América Latina, a luta contra o tráfico de drogas ganhou impulso com as iniciativas estadunidenses em combater o tráfico de drogas fora de seu território. Assim sendo, a atuação dos Estados Unidos se deu na Colômbia através de uma ajuda financeira e militar por meio do Plano Colômbia. Por sua vez, no México, o tráfico de drogas cresceu com a derrocada dos cartéis colombianos. Seguindo o exemplo colombiano, houve ajuda norte americana ao México onde destacou-se, dentre outras iniciativas, a iniciativa Mérida.

O caso brasileiro desenvolveu-se a partir organização do crime nos grandes centros. O fortalecimento de facções criminosas levou o Estado brasileiro a tomar iniciativas no campo legislativo que acabaram por regulamentar o emprego das Forças Armadas no combate ao crime

organizado. Tais alterações fundamentaram, sobretudo, o emprego das Forças Armadas no combate à criminalidade no Rio de Janeiro no contexto das operações Arcanjo e São Francisco.

Nos parece que tal solução pode ser encontrada com políticas de prevenção previstas no SISNAD. Por sua vez, a prevenção deve ter como escopo o consumo, uma vez que reduzido este, reduz-se também o tráfico e os demais crimes associados.

O desafio das autoridades latino-americanas, portanto, é adequar sua legislação e suas políticas a um modelo que preveja não só o uso da Força, mas também a prevenção e repressão ao consumo.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA NA INTERVENÇÃO FEDERAL NA GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

De forma inédita e respaldado pela Constituição Federal de 1988, o Presidente da República, Michel Temer, em 16 de fevereiro de 2018 decretou a intervenção no Estado do Rio de Janeiro, com duração prevista até 31 de dezembro do mesmo ano.

Tal medida intervencionista teve como base “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (artigo 34, III, CF), diante da ineficiência do sistema de segurança do Estado do Rio de Janeiro, comprometendo e colocando em risco toda a estrutura federativa.

O interventor é subordinado de maneira hierárquica ao Presidente da República, no que diz respeito aos atos da intervenção, e exercerá o controle operacional de todos os órgãos da segurança pública no Rio de Janeiro (Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Secretaria de administração penitenciária). O interventor poderá, ainda, requisitar recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do Estado do Rio de Janeiro, necessários para a execução da medida.

Nos termos do decreto interventivo 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, a intervenção limita-se à área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, conforme prescrição do § 1º, do art. 1º do decreto presidencial.

O Presidente da República, nos termos da CF/88, ao decretar a intervenção consultou o pronunciamento do Conselho da República (artigo 90, I, CF), bem como a opinião do Conselho de Defesa Nacional (artigo 91, §1º, I, CF).

O Decreto passou pela apreciação do Congresso Nacional e foi aprovado na Câmara dos Deputados (340 votos favoráveis) e no Senado Federal (55 votos favoráveis).

É importante salientar que o Estado do Rio de Janeiro, como já demonstrado no item anterior, já se submeteu a GLO (Garantia da Lei e da

Ordem), através do emprego de tropas das Forças Armadas em operações de pacificação do Governo estadual em diferentes comunidades do Rio de Janeiro, mormente para garantir a segurança e imagem externa do país no cenário da Copa do Mundo e das Olimpíadas (BABLER, 2018)¹⁵.

Na GLO não há nomeação de interventor e o Estado possui autonomia completa, inclusive com a plena gestão da pasta da Segurança Pública. A Intervenção federal, por sua vez, implica em restrição na autonomia do Ente federado, com a transferência da gestão e administração da pasta de Segurança Pública para o interventor.

Além disso, na vigência da intervenção federal não são permitidas as Emendas Constitucionais (artigo 60,§1º,CF). Trata-se de limitação circunstancial, que visa impedir que o momento de crise e instabilidade institucional seja refletido na alteração do texto constitucional. Destarte, a Reforma da Previdência que tramitava no Congresso Nacional, terá sua deliberação “trancada” enquanto vigorar o decreto de intervenção federal.

É importante considerar também que a intervenção federal respeitou todos os contornos jurídicos formais previstos no texto constitucional. Entretanto, as medidas de intervenção exigirão muita cautela e respeito aos direitos individuais dos cidadãos, eis que a medida não foi previamente planejada e poderá gerar abusos e responsabilidades, inclusive do Presidente da República.

Segundo Dallari (2018), não há dúvida de que a intervenção federal num Estado, por ato do Presidente da República, tem apoio no artigo 34, inciso III, da Constituição, onde se estabelece que “a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal exceto para:...III. por termo a grave comprometimento da ordem pública”.

¹⁵ BABLER, C. Os contornos jurídicos da intervenção federal no RJ. Fevereiro de 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64405/os-contornos-juridicos-da-intervencao-federal-no-rj>. Acesso em: 12 de março de 2018.

A intervenção é medida excepcional e o Interventor é um auxiliar excepcional do Presidente da República. A intervenção só se justifica se não houver a possibilidade de preservação da ordem pública mediante o uso dos meios expressamente previstos na Constituição, o que significa, no caso em exame, se os organismos encarregados da Segurança no Estado do Rio de Janeiro não tiverem a possibilidade de atingir esse objetivo.

Paralelamente a isso, é oportuno lembrar que a Constituição prevê o emprego das Forças Armadas para consecução desse mesmo objetivo em circunstâncias excepcionais, como estabelece o artigo 142. Nesse caso não se cogita de decreto de intervenção, com a nomeação de um Interventor, mas, o que é absolutamente diferente, de utilização das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem, havendo o pressuposto de incapacidade ou impossibilidade dos órgãos estaduais encarregados dessas tarefas.

No caso do Rio de Janeiro, como acima mencionado, não houve a publicação de decreto ordenando o emprego das Forças Armadas. O Presidente da República, no uso de uma competência constitucional, decidiu nomear um Interventor, apresentando como justificativa a existência de grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro. No uso de suas atribuições, o Presidente da República escolheu quem considerava adequado para exercer as atribuições de Interventor e escolheu como anteriormente mencionado o General de Exército Walter Souza Braga Netto. (DALLARI, 2018)¹⁶.

Nesse sentido, Dallari (2018) afirma que há uma inconstitucionalidade nisso, pois sem qualquer fundamento legal, diz o decreto de intervenção no artigo 2º: “O cargo de interventor é de natureza militar”. Segundo o jurista, trata-se de um completo absurdo, pois o Presidente pode escolher o Interventor, que pode ser um civil ou militar, mas que, em qualquer dessas hipóteses, será um servidor civil auxiliar do Chefe do Executivo.

¹⁶ DALLARI, Dalmo. Intervenção no Rio de Janeiro: desvio inconstitucional. *Jornal do Brasil*, 16/2018. Disponível em: <http://m.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2018/02/16/intervencao-no-rio-de-janeiro-desvio-inconstitucional/>. Acesso em: 12 de março de 2018.

É certo que a Constituição permite especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução da intervenção. Porém, essa intervenção limitada à área de segurança pública delimitada no invocado Capítulo III, do Título V da Constituição, vale dizer, no art. 144 do Texto Magno, não terá a eficiência necessária, nem a esperada eficácia.

No caso, a divisão de poder político do estado do Rio figurando, de um lado, o governador com uma parcela maior desse poder, e de outro lado, o interventor federal com parcela menor desse mesmo poder, restrito ao setor de segurança pública poderá, em tese, gerar conflitos de atribuições. Não basta o decreto prescrever que o "interventor, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, exercerá o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança previstos no art. 144 da Constituição" (§ 5º, do art. 3º).

É que a segurança pública não é um órgão estatal isolado que possa desenvolver as suas atividades próprias, sem interação com os demais órgãos do estado. Só para ilustrar, a administração dos presídios, por exemplo, é atribuição da pasta da Secretaria de Justiça. Ela não está incluída no rol de órgãos previstos no art. 144 da CF que versa sobre a segurança pública.

Exatamente porque o exercício das atribuições inerentes à segurança pública demanda recursos materiais e financeiros, o decreto de intervenção consignou que o interventor poderá requisitar "os recursos financeiros, tecnológicos, estruturais e humanos do estado do Rio de Janeiro afetos ao objeto e necessários à consecução do objetivo da intervenção" (§2º do art. 2º). É bom que se esclareça que o vocábulo "requisitar" significa solicitar com sentido de ordem emanada da autoridade competente.

Só por esse § 2º já se pode notar a dificuldade de natureza orçamentária, tendo em vista o princípio constitucional da legalidade das despesas. Se o orçamento anual do estado do Rio de Janeiro foi elaborado e aprovado de conformidade com as prioridades eleitas pelo governante, as verbas orçamentárias destinadas ao setor de segurança pública podem ser insuficientes à luz da nova estratégia de combate à criminalidade aventada pelo interventor federal. Poderá haver necessidade de remanejamento de

verbas por meio de transposições e transferências de verbas de uma dotação para outra, abertura de crédito adicional suplementar ou especial. Tudo isso deve ser feito com rigorosa observância dos princípios orçamentários previstos na Constituição e das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A presença do governador do Rio no ato da assinatura do decreto de intervenção confere o caráter de um convênio entre o estado do Rio e a União para combater a criminalidade naquele estado. No mínimo aproxima-se da figura de uma "intervenção federal consensual" que não tem previsão constitucional.

Não é preciso ser um bom entendedor para saber que o convênio então existente entre o estado do Rio e a União no setor de segurança pública não produziu os resultados esperados por causa das ingerências do Governo do estado, sob pena de presumir a falta de capacidade operacional das Forças Armadas.

Ora, se isso for verdadeiro nada assegura que a presença das mesmas Forças Armadas, agora sob o rótulo de intervenção militar, irá restabelecer a ordem pública ferida. Se o restabelecimento dessa ordem pública não tem motivação na falta de capacidade operacional das Forças Armadas, o instrumento jurídico apropriado para o equacionamento dessa questão é aquele previsto na CF, ou seja, a intervenção federal com o afastamento do Governador. O interventor federal exerceria em sua plenitude as atribuições inerentes à Chefia do Poder Executivo.

Diante dessa singular intervenção federal surgiu uma corrente de pensamento sustentando que o fim visado pelo decreto interventivo é de natureza política. Objetiva suspender a votação da reforma previdenciária, provocando a incidência do § 1º do art. 60 da CF até que o governo consiga garantir o quorum necessário à sua aprovação. Obtido o quorum faltante, a intervenção seria suspensa.

Sabendo do regramento legal para o emprego do Exército nas operações de garantia da lei e da ordem a pedido de Governador de Estado, pode-se iniciar a análise do enquadramento da atuação militar nos Complexos

do Alemão e da Maré, nos moldes como ocorreram e ainda vêm ocorrendo, segundo os preceitos da CF/88, a fim de concluir se tais operações estão ou não de acordo com a destinação constitucional das Forças Armadas.

Assim, como requisitos procedimentais para o início das operações GLO objeto deste estudo, deve haver primeiro o reconhecimento formal pelo Chefe do Executivo Estadual do esgotamento de seus órgãos de segurança pública, significando isso que os meios estaduais estão indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para o restabelecimento da ordem pública. Após isso, há a formulação de pedido de emprego das Forças Armadas pelo Governador do Estado ao Presidente da República, que, sendo assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, decidirá sobre a questão. A operacionalização da decisão presidencial de apoio ao Estado é feita pelo Ministro da Defesa, através da expedição de Diretriz Ministerial estabelecendo os órgãos militares envolvidos, sua missão e seu modo de atuação. Por derradeiro, o controle operacional dos OSP estaduais envolvidos nas ações deve ser passado pelo Governador à autoridade das FA encarregada, a qual constituirá um centro intergrado de operações. Cabe ainda lembrar que isso tudo deve ocorrer em situação de normalidade institucional, sem necessidade de decretação de estado de sítio, de defesa ou de intervenção federal.

Comparando tais requisitos com o que realmente ocorreu para o início das Operações Arcanjo e São Francisco, vê-se que no campo procedimental os preceitos legais foram cumpridos, sendo respeitadas todas as regras da LC 97/99 e do Dec. 3897/01, em plena normalidade institucional. Houve, portanto, o reconhecimento de esgotamento dos meios estaduais de segurança pública, o pedido do governo estadual de cooperação ao governo federal, a edição da Diretriz Ministerial, a passagem do controle operacional dos OSP envolvidos e a formação do centro integrado de controle pelos agentes federais e estaduais.

Causa estranheza apenas o fato das Regras de Engajamento definidas para a operação serem aprovadas pelo Governador. Isso porque as autoridades que podem interferir no modo de atuação das tropas são o Presidente da República, o Ministro da Defesa e o Comandante militar das

operações. Não cabe ao Executivo Estadual aprovar como os militares agirão, pois não estão as Forças Armadas a ele subordinadas, nem durante as operações de garantia da lei e da ordem realizadas a seu pedido, e não é o Governador qualificado a definir estratégias ou instrumentos de atuação necessários à recomposição da ordem, nem possui assessoramento para isso.

Assim, no aspecto procedimental, no que diz respeito à Constituição Federal vigente, como trata ela apenas de normas gerais, não estabelecendo maior regulamentação sobre o assunto, resulta que suas diretivas não foram afetadas pelo modo como se deram os dois episódios de GLO em estudo. Há apenas o fato não previsto pela legislação de terem sido submetidas ao governo do Estado do Rio de Janeiro para aprovação as Regras de Engajamento da Operação Arcanjo. No entanto, quanto ao aspecto material, ou seja, naquilo que trata de uma justificação objetiva para que ocorram as operações de garantia da lei e da ordem segundo os preceitos constitucionais de missão das Forças Armadas, foi a CF/88 desrespeitada, ao menos em alguns momentos.

Como demonstrado anteriormente, as Forças Armadas estão instituídas em capítulo diverso dos órgãos responsáveis pela segurança pública, e com atribuições diferentes. Enquanto aquelas destinam-se a defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e a defender a lei e a ordem, estes têm a atribuição de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Suas missões são distintas, apesar de ambas Instituições visarem, em última instância, a defesa do Estado e das Instituições Democráticas.

A diferenciação citada se dá porque a garantia da lei e da ordem envolve ameaças maiores, que a afetam não somente a incolumidade das pessoas e do patrimônio, mas a própria segurança interna do Estado Brasileiro. Assim, são ultrapassadas as capacidades de restauração da ordem pública das polícias, restando apenas as Forças Armadas como última Instituição capaz de combater a desordem e restabelecer a paz social.

Disso, conclui-se que os militares somente atuam na garantia da lei e da ordem, ou melhor, só existe a garantia da lei e da ordem, em situações

excepcionais e extraordinárias de desrespeito ao ordenamento jurídico vigente e à ordem pública. Fora dessas circunstâncias, ocorrerá o desvio funcional das FA, atuando elas como órgãos de segurança pública, fora dos limites constitucionais de suas missões.

Observando o porquê do início das operações GLO nos Complexos do Alemão e da Penha, vê-se que o pedido do Governador do Rio de Janeiro se deu em razão dos inúmeros ataques a unidades policiais e a veículos civis orquestrados pelo crime organizado, que estava descontente com a política estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas cariocas. Tais ataques visavam afetar a opinião pública, instituindo um ambiente de terror e insegurança em toda a cidade do Rio de Janeiro, e não puderam ser contidos pelas forças policiais, sendo identificadas as citadas favelas como centros de organização da atuação criminosa. Cabe acrescentar que a região era considerada um ponto inexpugnável pelos traficantes, com grande dificuldade de acesso das forças policiais, em virtude da estrutura geográfica da favela e da posse de armamento pesado pelos bandidos, e que a ocupação se deu com grande resistência e necessidade de emprego de meios militares com maior capacidade bélica.

Diante desta situação, e através da avaliação subjetiva do Chefe do Executivo Estadual, a capacidade dos OSP foi considerada insuficiente, sendo tal fato reconhecido formalmente por aquela autoridade e feito o pedido de emprego das tropas federais.

Com isso, quanto ao quesito de esgotamento dos órgãos de segurança pública, encontra certo respaldo da Constituição Federal a Operação Arcanjo, na qual o Exército Brasileiro desenvolveu operações de garantia da lei e da ordem nos Complexos do Alemão e da Penha, pois os inúmeros ataques criminosos e a dificuldade de acesso à favela podem ser enquadrados como real insuficiência dos meios de segurança pública e grave comprometimento à ordem. “Certo respaldo” porque a indisponibilidade, insuficiência ou inexistência dos meios do art. 144 é considerada segundo o critério subjetivo do Governador do Estado, sendo que supre o requisito legal o seu simples

reconhecimento formal de esgotamento. Assim, mesmo que ainda tenham capacidade de atuação, as polícias podem ser consideradas insuficientes para o restabelecimento da ordem, descaracterizando a intenção da CF/88 de empregar as Forças Armadas somente em situações excepcionais e extraordinárias, sendo elas, então, usadas para cuidar da segurança pública.

Quanto à necessidade da Operação São Francisco, no Complexo de favelas da Maré, a situação é um pouco mais complexa. Isso porque, como veiculado por diversas agências de notícias, o início das operações ocorreu em época próxima da Copa do Mundo de Futebol, evento para o qual a preocupação com a segurança era grande, e é a região alvo da ocupação rota de passagem para o turista que chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. Outro fator importante é que a ocupação foi feita pelas forças policiais do próprio Estado do Rio de Janeiro (cerca de 1000 policiais), contando apenas com o apoio de 21 viaturas blindadas da Marinha, sendo que todo o processo ocorreu sem oferecimento de resistência pelos criminosos da área. Apesar do exposto, alguns especialistas afirmam que a GLO no Complexo da Maré já era planejada pelo governo estadual desde o ano de 2013, e ocorreu naquele momento devido a recentes ataques do crime organizado a unidades policiais.

Do exposto, claro fica que não havia grave comprometimento da lei e da ordem, e tão pouco que os órgãos de segurança pública eram insuficientes, indisponíveis ou inexistentes para a ocupação do local que justificassem a instituição da Operação São Francisco.

Adotando o entendimento de quem acredita que as operações se deram em razão da proximidade com a Copa do Mundo e de ser a região rota de passagem do turista que chega pelo Aeroporto do Galeão, ou o de quem diz serem os ataques às unidades policiais o motivo da ocupação do Complexo da Maré, conclui-se que não havia risco à segurança interna do Brasil ou de suas Instituições Democráticas que justificassem o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem no local. Também não estavam os OSP em situação de esgotamento, pois a ocupação do local foi feita pela própria polícia estadual, contando apenas com o apoio de viaturas da Marinha.

Não há, portanto, necessidade do emprego de 2400 militares na segurança do local a fim de restabelecer a paz social, visto que ela já existe. O que não existe é a presença do Estado, em todos os níveis, para suprir as demandas da população com o oferecimento de serviços público, deixando a mercê da atuação do crime organizado os habitantes da região.

Passando para outro ponto da análise, chegamos ao critério de delimitação territorial da GLO. Como visto anteriormente, a área das operações foi bem definida, se restringindo apenas ao Complexo do Alemão e da Penha, e na outra ocasião, ao Complexo da Maré. Fora desses limites territoriais não havia defesa da lei e da ordem, não estando as tropas agindo sob o respaldo jurídico de operações militares dado pelo artigo 15, § 7º da LC 97/99.

Já quanto ao requisito de delimitação temporal das Operações GLO, devem elas ter a menor duração possível, existindo apenas enquanto for estritamente necessário o emprego das Forças Armadas para o restabelecimento da lei e da ordem, a fim de que não sejam substituídos pelos militares os órgãos de segurança pública.

No Complexo do Alemão a GLO durou de novembro de 2010 até meados de 2012, com a instalação da última UPP na região. Foram 19 meses de operação, sem a definição objetiva de quanto necessário seria pacificar a área para se considerar cumprida a missão de restabelecimento da lei e da ordem.

No Complexo da Maré as operações eram previstas para serem apenas de apoio logístico. Porém, com negociações entre os governos federal e estadual, acertou-se que os militares permaneceriam até 31 de julho de 2014, mas já era aventada a possibilidade de prorrogação das operações, sob o argumento de que a atuação deve perdurar até que a situação de desordem seja corrigida. Como é sabido, a defesa da lei e da ordem na região é mantida até os dias de hoje, sem data prevista para seu término.

Desses fatos, percebe-se a fragilidade da limitação temporal estabelecida pela legislação atual, o que possibilita o desvio funcional das Forças Armadas ao se justificar o prolongamento das operações GLO a

pretexto de que ainda não foram restabelecidas a lei e ordem num determinado local, havendo ainda risco para o Estado e permanecendo a situação de esgotamento dos órgãos de segurança pública.

Não é aconselhável, porém, o estabelecimento de um limite de prazo estático e pré-definido para a atuação dos militares, pois realmente o desenvolvimento das operações necessita de uma flexibilidade de prazo que permita a adaptação a diversas situações diferentes para cada GLO realizada. Difícil é estabelecer solução para esse problema.

Nas operações em análise neste trabalho, percebe-se que a Arcanjo teve uma duração considerável, e que a São Francisco padece de uma definição maior de quando irá terminar, ou mesmo de um objetivo final a ser atingido. Tal fato suscita, portanto, questionamentos quanto a real necessidade da continuação da defesa da lei e da ordem, pois podem os órgãos de segurança pública não estarem mais em situação de esgotamento de sua capacidade de atuação, e pode não haver mais risco extraordinário à segurança interna que justifique o emprego das FA. Há possibilidade, então, de que tenha havido desvio funcional nas duas oportunidades estudadas neste trabalho.

Por derradeiro, quanto á eventualidade desse tipo de operação, deve a GLO ser episódica, justificando-se apenas em situações excepcionais. O fato de ter ocorrido esse tipo de operação no período de 2010 a 2012 e novamente em 2014 levanta serias dúvidas quanto de que tal requisito tenha sido respeitado.

A repetição desse emprego extraordinário das FA na segurança interna suscita mais questionamentos quanto ao uso das tropas militares com fins políticos, para impressionar a opinião pública frente ao crescimento da violência e do crime organizado. Como os OSP estaduais não conseguem conter os avanços da criminalidade, notadamente em grandes comunidades de favelas, onde a população vive à margem da atuação estatal, os militares estão sendo empregados para cumprir a função de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, substituindo a ação permanente

das polícias estaduais. É difícil acreditar que em aproximadamente dois anos houve, na mesma cidade, graves ameaças ao Estado e às Instituições Democráticas, com esgotamento das forças de segurança pública estaduais e federais que requeressem o emprego do Exército.

De todo o exposto conclui-se que a Operação Arcanjo, no Complexo do Alemão e da Penha, iniciou-se devido a uma série de ataques que criaram um ambiente inseguro na capital fluminense e afetaram a opinião pública, sendo identificado aquele local como centro das ações criminosas. Isso justificaria, a princípio, a declaração do esgotamento dos meios estaduais de segurança pública feita pelo Governador do Rio de Janeiro, com o emprego do Exército no que se chamou de pacificação do complexo de favelas. Quanto à delimitação territorial da área sob a defesa da lei e da ordem não houve problemas, pois a área de atuação dos militares foi bem definida nas diretrizes operacionais expedidas, sendo consideradas atividades militares apenas aquelas realizadas na área determinada. No entanto, quanto ao aspecto temporal, difícil é verificar a real necessidade da operação ter durado 19 meses, pois essa avaliação, bem como o reconhecimento da inexistência, insuficiência ou indisponibilidade dos OSP, seguem critérios subjetivos das autoridades políticas encarregadas da decisão, não estando elas vinculadas a quaisquer assessoramentos que por acaso recebam.

Já na Operação São Francisco, no Complexo da Maré, a necessidade de emprego das Forças Armadas para restabelecimento do respeito à lei e à ordem não é constatada. Isso porque os ataques às unidades policiais que justificariam as operações não chegaram a afetar a ordem a ponto de afetar a segurança interna do Estado, nem tão pouco geraram comoção da opinião pública. Além disso, a ocupação foi realizada pelas próprias forças policiais cariocas, evidenciando que não havia esgotamento de sua capacidade de ação. Diminui ainda a credibilidade da ação estatal a proximidade da operação com a Copa do Mundo de Futebol, onde a preocupação com segurança para o evento era grande, além de estar a área escolhida para a intervenção no caminho do turista que chega pelo Aeroporto Internacional Tom Jobim. Novamente o requisito de delimitação espacial das ações militares foi

cumprido, enquanto a delimitação temporal da operação foi respeitada, pois a ocupação militar foi prorrogada já por duas vezes. Ademais, sendo esta, num período de dois anos, a segunda operação de garantia da lei e da ordem realizada pelo Rio de Janeiro a pedido do seu Governador, fica claro que não foi esta uma operação extraordinária, em decorrência de grave ameaça ao Estado, mas configura sim um ato planejado do governo estadual.

Conclui-se então que com a repetição das Operações de Garantia da Lei e da Ordem realizadas a pedido de Governador de Estado do Rio de Janeiro, e com a grande subjetividade para definição das situações em que cabem esse tipo de ação, estão as Forças Armadas, e principalmente, o Exército Brasileiro, sendo empregados como órgãos de segurança pública, na política estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora na capital fluminense. Caracterizado está o desvio funcional e o desrespeito às regras da Constituição Federal com o prosseguimento desse tipo de operação nas circunstâncias apontadas neste trabalho.

4. ESTUDO DE CASO

4.1 OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO

Os recursos jurídicos protegidos pela Constituição Federal, tais como a decretação do Estado de Defesa¹⁷ ou até mesmo da Intervenção Federal¹⁸ por vezes, não encontram na opinião pública e no poder político a juridicidade necessária para as ações militares. Diante disso, as instituições tanto civis como militares vêm aperfeiçoando o conceito do emprego de tropas federais em operações para a garantia da ordem pública em regiões onde o poder público local ainda não possui condições de vencer a criminalidade e de propiciar os serviços essenciais, tais como o acesso à saúde, educação, energia elétrica, dentre outros.

A preocupação central de Pedrosa (1999) foi a ascensão do crime organizado dentro do Estado, ou seja, sua apreensão maior foi com a guerra interna e o papel das forças armadas para repreender os participantes não estatais destes conflitos. Essa teoria encontra respaldo na atualidade, mais especificamente nas grandes cidades como o Rio de Janeiro, cujo crime organizado tem crescido muito, a ponto do Governo do Estado solicitar apoio do Exército.

No início da década de 90 os militares pertencentes ao Exército brasileiro eram contrários a ação dada a eles no plano interno – combater o narcotráfico, o crime organizado e, quando necessário, conter a violência e os distúrbios urbanos –, uma vez que consideravam que essas ações eram funções da polícia e que não se coadunava com sua missão constitucional que era a de defender a integridade do território e das fronteiras nacionais e garantir os poderes constituídos contra ameaças externas (CASTRO SANTOS, 2004).

¹⁷ Art. 136 - O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional (BRASIL, 1988).

¹⁸ Art 34 - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública (BRASIL, 1988).

Como é possível ver nos noticiários atuais, os problemas que ocorreram no início dos anos 90, além de não terem sido resolvidos, pioraram, principalmente a questão da violência na cidade do Rio de Janeiro, que vem enfrentando momentos difíceis e desafiadores. Nesse sentido, é possível perceber o quanto a estratégia, quando bem utilizada é eficaz, mas quando as ações são paliativas, elas retornam com mais força.

Ao observar as mudanças ocorridas ao longo dos anos na destinação dada pelos fins políticos às Forças Armadas brasileiras, percebe-se que houve uma extensão de seus fins, antes exclusivos de defesa da pátria. As mudanças estenderam a destinação constitucional das Forças Armadas à Garantia da Lei e da Ordem.

Buscando contabilizar o número de vezes nas quais as Forças Armadas foram empregadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), foram analisadas duas relações, uma referente a Marinha do Brasil (MB), contendo 46 operações, e outra do Exército Brasileiro (EB), contendo 183 operações. Outra relação analisada foi a do próprio Ministério da Defesa (MD), em que constavam 95 operações. O ano de início da contagem foi o de 1992 para o Exército e para a Marinha. Já para o MD, o ano de 2000 foi o marco inicial. O quadro 2 ilustra as ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) no período de 1992 a 2019.

Quadro 2 – Ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) – 1992 a 2019

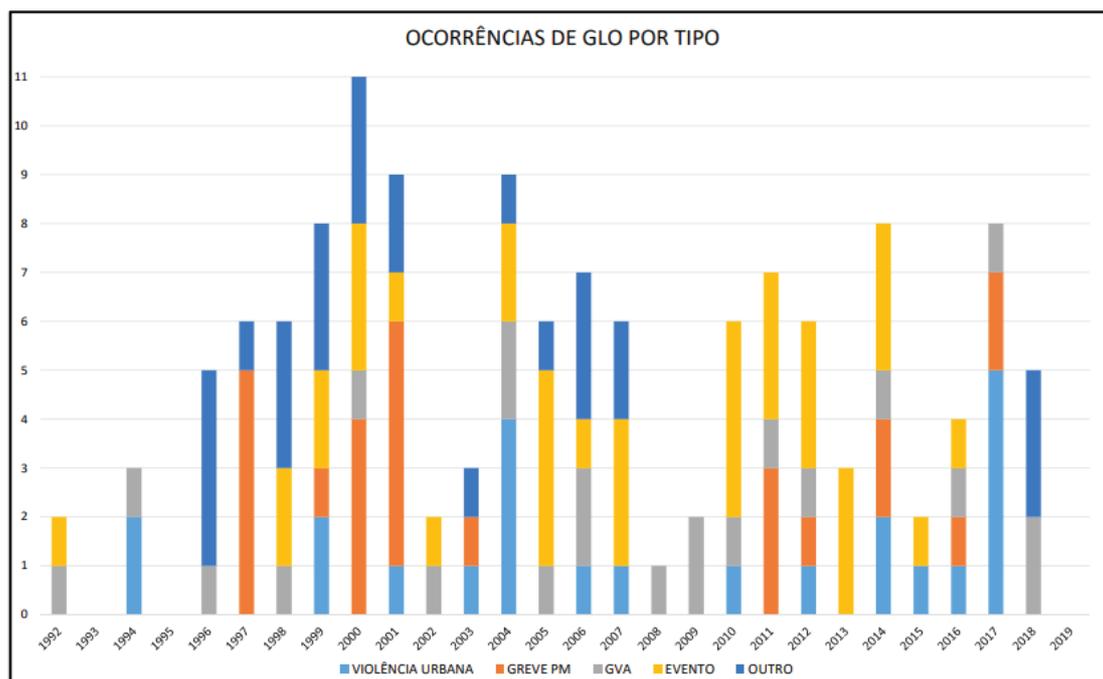
GLO	TIPO \ LISTA	MD	MB	EB
	Violência Urbana	24	5	21
Greve da PM	18	4	23	
Eventos	32	11	27	
GVA	19	7	12	
Outros	3	0	24	
TOTAL	96	27	107	

Fonte: Ministério da Defesa, 2019¹⁹

O gráfico 1 demonstra as ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) por tipo, no período de 1992 a 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>

Gráfico 1 – Ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) por tipo – 1992 a 2019



Fonte: Ministério da Defesa, 2019²⁰

O problema do envolvimento das Forças Armadas nas questões internas sempre foi motivo de discussões políticas e jurídicas. Entretanto, para Cavancanti (2006) trata-se de um assunto complexo e não deve ser analisado apenas sob o ângulo político ou jurídico.

Segundo Mathias e Guzzi (2010), a resistência militar em agir em casos de segurança pública e a dificuldade do governo em se deixar convencer de sua pouca utilidade para tal indica, de certa forma, uma subordinação militar. Entretanto, é necessário levar em consideração de que tem sido feita uma transição do regime burocrático-autoritário. Nesse sentido, as Forças Armadas exigiram que a Constituição garantisse a elas a responsabilidade pela manutenção da Lei e da Ordem, o que lhes possibilitou alcançar os objetivos a que se propuseram, que era reservar para si prerrogativas para participar ativamente do governo sem serem confundidas com o poder político.

²⁰ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>

As Forças Armadas precisam estar preparadas para cenários onde as guerras internas serão mais comuns. Dessa forma, as forças militares serão cada vez mais requisitadas buscando a garantia da paz. O Exército Brasileiro necessita integrar o Sistema Nacional de Segurança Pública, não na qualidade de polícia ostensiva, mas como meio de apoiar de forma permanente os órgãos de segurança (RODRIGUES, 2003).

Seguindo a tendência natural das democracias contemporâneas, as Forças Armadas brasileiras exercem papel preponderantemente de defesa. Dessa forma, o emprego subsidiário e episódico das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem em caso de esgotamento dos órgãos ou instrumentos de preservação da segurança pública possui, sólido e explícito fundamento constitucional (AMARAL JR, 2008).

4.1.1 Operação Arcanjo

De acordo com Prisco (2015), o Ministério da Defesa expandiu o emprego das Forças Armadas nas operações de coordenação e cooperação com agências, principalmente nas ações voltadas para a GLO na cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido, evidencia-se a aplicação do Poder Militar em GLO em momentos anteriores, como: na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio/92, em 1992; nos V Jogos Mundiais Militares do Conselho Internacional do Desporto Militar, em 2011; e na ocupação militar do Complexo do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro, em 2011.

Neste escopo, ocorreu a utilização do Poder Nacional na Operação ARCANJO, como início em novembro de 2010 e término em julho de 2012. Mendes (2012) menciona que tal operação teve início devido o crescimento desordenado da violência pelo crime organizado, levando o Governador do Estado do Rio de Janeiro a empregar, a partir de 21 de novembro de 2010, os meios julgados necessários à retomada da segurança. As operações, preliminarmente, consistiram na invasão da região da Vila Cruzeiro, na

comunidade do Complexo da Penha, com o objetivo de controlar a área que era de suma importância para as Forças de Segurança Pública.

Esta ação contou com o apoio de meios logísticos do Ministério da Defesa (Marinha do Brasil) e resultou na conquista de objetivos limitados. Em 1º de dezembro de 2010, o Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou ao Ministro da Defesa, para que fosse dada continuidade ao processo integrado de pacificação. (MENDES, 2012, p. 02).

Conseqüentemente, segundo o LBDN (2012, p.166), a força militar empregada na operação foi criada pelo Ministério da Defesa, no âmbito do Comando Militar do Leste, posteriormente à determinação do Presidente da República, com o objetivo de cooperar com o governo do Estado do RJ no estabelecimento da paz social nos Complexos do Alemão e da Penha.

A ocupação desordenada das favelas e o abandono estatal geraram uma situação ideal para que a criminalidade, em especial o tráfico de drogas, se apodera daquele local de habitação, composto em sua maioria por pessoas de baixa renda, e quando os traficantes são importunados pelo poder policial ou por facção inimiga, sua atuação violenta ultrapassa os limites dos morros, aterrorizando toda a população da cidade. O ápice desse terror ocorreu no fim do ano de 2010, quando foram iniciadas operações de garantia da lei e da ordem nos Complexos do Alemão e da Penha, identificados como foco central das ações criminosas no Rio de Janeiro (GORRILHAS, 2011).

A Área da Operação ARCANJO, de acordo com Mendes (2012, p. 04) era compreendida por uma região de aglomerado urbano vertical com cerca de 250.000 habitantes, em um total de 22 comunidades.

Assim, a população dos Complexos do Alemão e da Penha, outrora subjugada por criminosos e descrente no poder do Estado, passará a confiar nas Instituições Estatais e principalmente se sentir como parte do processo de pacificação (MENDES, 2012, p.4).

O ingresso da polícia nesse ambiente, formado por ruelas e becos, era impedido, pois além das dificuldades geográficas do local, os traficantes da área possuíam grande disponibilidade de armamento pesado (FRAGA, 2011).

A região foi segundo o LBDN (2012, p.163), ocupada através de ações coordenadas entre o Exército, a Marinha e a Polícia Militar do Estado do Rio

de Janeiro, propiciando segurança à população até que uma força policial fosse preparada para preencher o efetivo das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) nas comunidades. Foram adicionalmente realizadas pela Força Militar ações cívico-sociais, que tinham como objetivo a melhora da qualidade de vida dos moradores da região. Nesse sentido, verificou-se, uma perspectiva maximizada quanto ao objetivo a ser obtido com a aplicação do Poder Nacional:

[...] a ação de pacificar implica em, após se ter a atuação do Poder Militar e o restabelecimento da sensação de segurança, que o Poder Público se organize e faça convergir os serviços essenciais e as ações a iniciativa privada, para que, a partir daí os dois Poderes prossigam com a população, buscando o bem-estar da área pacificada (MENDES, 2012).

Os ataques eram represálias à atuação estadual de implantação das Unidades de Polícia Pacificadora, e as favelas em questão eram consideradas “pontos inepugnáveis pelos criminosos” (CARVALHO, 2013, p. 43).

Em vista disso, somado à grande repercussão dos inúmeros ataques criminosos, o Governador do Estado do Rio de Janeiro julgou pela insuficiência dos seus meios de segurança pública, requerendo ao Presidente da República o apoio das Forças Armadas. O pedido foi deferido, sendo o fato comunicado por ofício ao Ministro da Defesa, que ativou os órgãos operacionais militares e deu outras providências, através da Diretriz Ministerial nº 14/2010. Tal decisão “marcou um câmbio importante na execução na Política de Segurança Pública Brasileira: o emprego das Forças Armadas para combater o crime organizado” (CARVALHO, 2013, p. 43).

Com ela ficou estabelecido que o Comandante do Exército deveria organizar uma Força de Pacificação subordinada ao Comando Militar do Leste, com a missão de “preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão” integrada por “recursos operacionais militares necessários” com unções de patrulhamento revista e prisão em flagrante e por “meios de segurança pública do Estado nos termos manifestados pelo Governador”. Deveria ainda remeter ao Estado-

Maior Conjunto das Forças Armadas o Plano de Operações e as Regras de Engajamento, sendo que estas seriam submetidas ao crivo do Ministro da Defesa e do Governador do Rio de Janeiro. Aos Comandantes da Marinha e da Aeronáutica determinou que ficassem em condições de alocar recursos operacionais para compor a Força de Pacificação, em ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que remetesse aos Comandantes das Forças Singulares as Instruções para o emprego das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro e que avaliasse e submetesse ao Ministro da Defesa, ouvida a Consultoria Jurídica, as Regras de Engajamento (JOBIM, 2010).

Em palestra realizada no 3º Congresso de Ciências Militares, o CML divulgou os dados apresentados nos parágrafos que se seguem. Devido às determinações do Ministro da Defesa, o Exército compôs duas Forças Tarefas de valor Batalhão, com um efetivo total de 1660 homens atuando na segurança, 200 no apoio logístico das operações e 150 homens empregados na em ações de Comunicação Social. A Polícia Militar do Rio de Janeiro contribuiu com 120 policiais, e a Polícia Civil com 25. Quanto aos meios materiais, 2 helicópteros, 6 viaturas blindadas, 40 viaturas de transporte de pessoal, 50 viaturas leves, 2 ambulâncias e 20 motocicletas pertenciam ao Exército, enquanto a PMRJ possuía nas operações 16 viaturas leves e a PCRJ contava com 1 viatura. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013).

Todos esses recursos foram divididos em duas zonas de ação, uma no Complexo do Alemão e outra no Complexo da Penha, onde residiam aproximadamente 270.000 pessoas. Foram desenvolvidas duas fases da operação: a primeira fase, de cerco e investimento, visou proteger o perímetro da área conflagrada para apoiar o investimento e o vasculhamento dos complexos pelas forças de segurança pública; a segunda fase, de ocupação, teve a missão de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio na área de atuação. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013, não paginado).

Em extrato do acordo para emprego da Força de Pacificação, firmado entre o Governo Federal e o Estadual, ficou vedada a atuação de policiais não

integrantes das operações no interior da área de pacificação sem o conhecimento do comando. Estabeleceu-se que os militares do EB executariam ações de patrulhamento ostensivo, revistas e prisões em flagrante, e os policiais participariam do patrulhamento e executariam revistas, vasculhamentos, prisões e todas as ações de polícia judiciária. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013).

No que se chamou de pacificação das comunidades, a comunicação social teve como alvos as lideranças comunitárias, e foram desenvolvidas ações educativas nas escolas, ações cívico-sociais em complemento às ações estaduais e municipais, operações de choque administrativo para melhorar a prestação dos serviços públicos, e operações de choque de ordem para coibir as contravenções. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013).

Segundo dados do Comando Militar do Leste, a operação de garantia da lei e da ordem teve como resultados grandes apreensões de dinheiro, drogas, armas e veículos roubados, redução substancial em todos os tipos de delitos nos bairros adjacentes e aumento da sensação de segurança em toda a cidade do Rio de Janeiro. As ações de choque administrativo e de ordem resultaram na instalação de um centro judiciário na área de pacificação, na oferta de serviços à população, como serviços bancários, de telecomunicações, internet, televisão por assinatura e transporte coletivo, na volta de empresas que haviam deixado o local por conta da criminalidade, e na possibilidade de desenvolvimento de projetos de resgate da cidadania. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013).

Em 30 de junho de 2012, após quase dois anos de operações, os militares deixaram a área de ocupação, e em palestra do próprio CML constava o ensinamento de que a manutenção das conquistas depende da ação governamental em todos os níveis, sendo essa a única maneira de manter a esperança e a confiança despertadas na população pelas Forças Tarefas da Operação Arcanjo. (3º Congresso de Ciências Militares, 2013).

As ações criminosas mais graves se iniciaram no final de novembro de 2010 contra a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) nos

redutos do crime, e visavam criar um ambiente de terror na cidade do Rio de Janeiro. Tal fato fez com que o Governador do Estado fizesse o pedido de uso das tropas do Exército em operações de garantia da lei e da ordem (MENDES, 2012).

A área estava a muito tempo à margem da presença das instituições estatais, o que causou a concentração de criminosos no local, e para que as operações obtivessem sucesso era essencial o comprometimento da população com as ações militares, o que se consegue através da valorização de suas demandas. Assevera, ainda, que a GLO deve ser episódica e por curto período de tempo, evitando que a tropa seja vista como força de ocupação e que haja uma boa percepção dos impactos positivos das atividades militares, o que diminui com o passar do tempo, pois a atuação acaba se tornando um incômodo para os moradores. Lembra também que é vital que as lideranças políticas federais, estaduais, municipais e comunitárias locais estejam engajadas, permitindo que a Comunidade se torne simpatizante da Força de Pacificação e a veja como sua protetora, e não como outra força opressora. Além disso, é necessário que exista uma interação tropa-moradores, de modo que os militares respeitem os hábitos da população para que seus soldados sejam também respeitados (MENDES, 2012).

Apontando mais uma dificuldade das operações de garantia da lei e da ordem, diz o autor que é fundamental que a tropa compreenda qual a sua missão” caso contrário as consequências serão desastrosas, e que o confronto com o inimigo pressupõe um nível de agressividade, enquanto a defesa da lei e da ordem outro nível bem diferente, sempre sem olvidar a população civil, que deve ser respeitada e assistida em suas necessidades (MENDES, 2012).

Assim “em virtude do pioneirismo da ação houve a preocupação de legitimar as ações militares, com a assinatura de acordos entre as esferas federal e estadual e com a expedição de diretrizes ministeriais que amparassem legalmente todos os militares envolvidos” (CARVALHO, 2013, p.

52). Ressalta-se ainda que todas as ações da operação se desenvolveram em situação de normalidade institucional, com pleno respeito ao ordenamento jurídico vigente, e no nível tático, sem a ocorrência de incidentes relevantes por falta de preparo das tropas, com a perfeita aplicação do princípio estratégico da massa durante toda a operação.

No âmbito jurídico, cabe destacar que na Operação Arcanjo, além do respaldo constitucional, foram observados diversos preceitos legais existentes em leis complementares que orientam o emprego da FT no exercício dessa atividade. Importante observar a existência do inédito acordo de cooperação firmado entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Comando Militar do Leste, passando o comando de todas as operações para o EB. A ação é pontual, episódica e com duração limitada.

4.1.2 OPERAÇÃO SÃO FRANCISCO

No contexto das Operações de coordenação e cooperação com agências, o Poder Nacional foi empregado na Operação SÃO FRANCISCO, inserida na região do Complexo da Maré – RJ de abril de 2014 a junho de 2015. Neste âmbito, o dispositivo legal para a mobilização da missão seguiu o propósito abaixo, levando em consideração o formato de despacho de Aviso Presidencial:

Incumbiu-me a Excelentíssima Senhora Presidente da República de informar que, atendendo à solicitação contida na Exposição de Motivos nº 00039/GSI de 28 de março de 2014, fundamentada no Art. 142 da Constituição Federal, nos § 1º a § 6º do Art. da Lei Complementar nº 97/1999 e nos Art. 2º a 4º do Decreto nº 3.897/2001, autorizou o emprego das Forças Armadas, nas seguintes condições: a. Missão: A fim de cooperar com o governo do Estado do Rio de Janeiro em seu processo de pacificação, empregar temporariamente, militares das Forças Armadas em garantia da lei e da ordem, em coordenação com os órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais. b. Órgãos envolvidos: Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e órgãos de segurança pública situados no Estado do Rio de Janeiro e outros que, eventualmente, venham a tomar parte nas atividades. (PRISCO, 2015, p.19)

Para tanto, houve a mobilização de 07 (sete) contingentes do Exército Brasileiro, atuando de forma conjunta com outras Forças e Agências no

contexto da GLO, objetivando o reestabelecimento da paz social e da segurança pública na região. A missão da tropa, de acordo com Prisco (2015), era a realização do patrulhamento ostensivo a pé e motorizado nas ruas e vielas da região da Maré durante 24 horas por dia, todos os dias da semana, estava inclusa ainda, a execução de Postos de Bloqueio e Controle de Vias Urbanas nos principais acessos da comunidade, onde eram realizadas abordagens de pessoas e revistas de veículos.

O Ministério da Defesa publicou em seu site oficial, no dia 1º de abril de 2014, que a partir do dia 5 daquele mês estavam as Forças Armadas autorizadas a entrar no complexo da Maré em apoio aos órgãos de segurança pública estaduais do rio de Janeiro, por força da Diretriz Ministerial nº 9/2014, atendendo a pedido do Governador do Estado. Os militares efetuariam, então, operação de garantia da lei e da ordem até o dia 31 de julho deste ano, podendo realizar prisões em flagrante, patrulhamento e vistorias. As negociações iniciaram entre o governo federal e o estadual em março, ficando decidido que numa primeira etapa os militares apenas apoiariam a ocupação do complexo pelas polícias do Estado, sendo que a autorização para isso foi publicada no Diário Oficial da União 61, de 31 de março de 2014, apenas com os seguintes dizeres:

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Exposição de motivos

Nº 39, de 28 de março de 2014. Autorizo. Em 28 de março de 2014. (Brasil, 2014, p. 7).

Em decorrência disso, a região da Maré foi tomada por mais de mil policiais do Rio de Janeiro, sendo apoiados logisticamente por 21 blindados da Marinha do Brasil, sem enfrentar maiores resistências dos criminosos locais. No entanto, foi a Diretriz Ministerial Nº 8/2014, de 25 de março de 2014, que estabeleceu que a atuação das Forças Armadas seria apenas de apoio logístico à ocupação do Complexo da Maré, em continuidade ao programa de instalação de UPP, realizada pelos OSP do Rio de Janeiro, e não a número

9/2014, como informado no site do Ministério da Defesa. Esta última diretriz determinou a atuação do Exército Brasileiro como força principal de ocupação da região, numa segunda fase da GLO, mas seu teor não foi conseguido para análise neste trabalho, inclusive tendo sido rejeitado pelo Gabinete de Segurança Institucional pedido de acesso ao documento.

Com tais ações os efeitos desejados são de redução da liberdade de ação, desestabilização e desarticulação das facções criminosas da área, fortalecimento das lideranças locais favoráveis à GLO, ampliação da presença dos órgãos do poder público em todo o complexo de favelas e redução da influência das organizações criminosas sobre a população local.

Os resultados e dados obtidos são de que os ataques feitos contra a tropa, incluindo disparos de armamentos e prática de atos ameaçadores, as apreensões de dinheiro, drogas, armas e veículos irregulares, e as prisões realizadas são em quantidades menores do que as obtidas durante a ocupação nos Complexos do Alemão e da Penha. Relatos dos militares envolvidos nas operações mostram que, ao contrário do ocorrido na Operação Arcanjo, os criminosos não saíram em fuga da área operacional, mas lá permaneceram, apenas ocultando suas atividades das vistas do poder público. A criminalidade diminuiu, mas o efeito principal conseguido até agora foi o de impedir apenas que os traficantes ajam ostensivamente.

A ação do Poder Nacional, de acordo com Oliveira (2016), propiciou resultados positivos, reconhecidos pela Nota de Imprensa do Centro de Comunicação Social do Exército, que comprovam a conquista das metas estabelecidas previamente para a Operação - tanto pela retomada da área enquadrada, quanto pela perda da liberdade de ação das organizações criminosas - durante a atuação no Complexo da Maré:

Não há espaço na comunidade que não seja patrulhado, o uso ostensivo de armas diminuiu e o comércio ilegal de entorpecentes teve uma forte redução. [...]. Desde o início da operação foram realizadas mais de 65.000 ações, 583 prisões, 228 apreensões de menores por cometimento de atos infracionais e 1.234 apreensões de drogas, armas, munições, veículos, motos e materiais diversos. Destaca-se a prisão de integrantes importantes na estrutura do crime organizado,

causando desestruturação organizacional nas facções e uma perda significativa nos lucros com o comércio de entorpecentes (CCOMSEX, 2015).

Entretanto, sob um ponto de vista analítico, observa-se que o objetivo compreendido pelo Poder Nacional depende muito mais do que o emprego de forças policiais e militares. Dessa forma, Oliveira (2016) salienta que tais forças forneceram unicamente as condições mínimas de segurança para a população, lutando contra as organizações criminosas e tirando delas a liberdade de ação e o controle econômico sob o tráfico de drogas na região. Neste âmbito, é imprescindível que essa atuação tenha continuidade para que se possa manter a segurança na região e no conseqüente desenvolvimento dos serviços essenciais e não essenciais na área. Essa afirmação pode ser exemplificada em um dos episódios ocorridos em 18 de março de 2016, retratado pela reportagem do Jornal O Dia:

A operação que a Polícia Militar realiza no Conjunto de Favelas da Maré, Zona Norte, nesta sexta-feira, deixa milhares de alunos sem aula. Nove escolas municipais, uma creche, três Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs) e o Ciep 326 - Professor César Pernetta foram obrigados a suspender as atividades. [...]. Em nota a secretaria estadual ressaltou que a direção da unidade escolar tem autonomia para tomar providências no sentido de "garantir a integridade física e moral de seus alunos, professores e funcionários". (O DIA, 2016).

Nesse sentido, é preciso que haja uma continuidade nesse tipo de atuação, visando uma constante salvaguarda da segurança nesses espaços, até então, vulneráveis, devido o poder do crime organizado.

4.2 ESTUDO DE CASO

Com o objetivo de identificar eventuais conseqüências jurídicas da atuação do Exército Brasileiro nas operações Arcanjo e São Francisco, bem como verificar a ocorrência de dificuldades ou problemas de ordem jurídica enfrentados pela tropa, foi aplicado um questionário (Anexo 1) para 21 componentes da mesma. O questionário foi composto por 6 perguntas abertas, buscando identificar a percepção da tropa nesse sentido.

A metodologia utilizada foi a análise do discurso do sujeito coletivo de Lefevre. O Discurso do Sujeito Coletivo é um meio de resgatar e apresentar metodologicamente as representações sociais obtidas por meio de pesquisas empíricas. Através desse método, as opiniões ou expressões individuais que denotam sentidos similares são agrupadas em categorias semânticas gerais, como geralmente é feito quando se trata de perguntas ou questões abertas.

O que difere a metodologia do discurso do sujeito coletivo é que a cada categoria estão associados os conteúdos das opiniões de sentido semelhante presentes em diferentes depoimentos, de forma que se forme com esses conteúdos um depoimento síntese, redigido na primeira pessoa do singular, como se tratasse de uma coletividade falando na pessoa de um indivíduo (LEFEVRE; LEFEVRE, 2014).

Preliminarmente cabe mencionar que dos 21 componentes da tropa que responderam ao questionário, 10 (48%) afirmaram que foram empregados na operação Arcanjo; 7 (33%) na operação São Francisco e 4 (19%) em ambas as operações.

Ao serem questionados acerca se eles tinham conhecimento do ajuizamento de alguma ação judicial (nas esferas cível ou penal) decorrente de operação na qual foram empregados, 7 (33%) responderam que sim; 12 (57%) e 2 (10%) não souberam precisar. Nesse sentido, a fala de um dos respondentes deixa claro a falta de precisão sobre esse assunto:

“Não posso precisar o número de ações judiciais que foram ajuizadas, mas entendo que no âmbito do meu contingente, fruto de operações preventivas e repressivas no âmbito da GLO, observamos a deflagração de ações judiciais envolvendo. Tal contexto, em particular, ficou latente nas ações em que foi necessário o emprego da força, não letal e letal. Assim, fruto do estamento jurídico vigente e da sua aplicação no escopo da GLO, enfrentou-se o fato da possibilidade constante de se ter uma ação legítima ao propósito da missão alçada ao escopo de uma ação judicial”.

Quando arguidos sobre como avaliam a integração da tropa com o poder judiciário, mais precisamente, na expedição de mandados de prisão e de busca e apreensão, foi possível observar a percepção dos mesmos nas seguintes falas:

“Enunciada como uma Operação de Pacificação, a Op SÃO FRANCISCO foi iniciada e continuada sem a condução de um vasculhamento sistematizado, ‘casa a casa’, na área de operações delimitada para o Complexo da Maré. Tal fato, impediu as ações coercitivas necessárias para desalojar as ORCRIM (CV, TCP e Milícias) das posições a partir das quais exerciam sua influência e controle, na comunidade e no tráfico de drogas, respectivamente. Neste sentido, sem o estabelecimento de um dos mecanismos constitucionais previstos para a ativação do estado de exceção na área de operações (Estado de Sítio ou Estado de Defesa) não houve amparo jurídico para remover toda a plêiade de armamentos leves e pesados que equipavam as ORCRIM, impactando negativamente na condução das operações, na segurança da tropa e na proteção física da população das diversas comunidades”.

“Ainda, a expedição de mandados de prisão e de busca e apreensão era condicionada, caso a caso, a construção de um rol de indícios, com fundada suspeita, acerca de cada imóvel *per si*. Aqui cabe uma reflexão, se o Governo do Estado do RJ solicitou ao Governo Federal o emprego das FFAA em face da situação caótica na segurança pública do Estado, com destaque para o Complexo da Maré, fica latente o quadro de anormalidade institucional na área de operações. Daí o entendimento de que para fazer face a tal cenário, o Estado Brasileiro, no escopo da GLO, teria que ter criado condições para o emprego da força, de forma efetiva, a fim de mitigar as ameaças à segurança pública e à população. Logo, a ausência de uma solução jurídica para a viabilizar o quadro do estado de exceção foi fator condicionante para a ressurgência da situação caótica em que se encontra o Complexo da Maré atualmente”.

“Na base havia uma Delegacia Judiciária Militar e uma Delegacia Civil, que agilizavam bastante a condução de APF e registro de ocorrências decorrentes da ação da tropa. Além disso, foram realizadas algumas palestras para alguns Juízes para expor as condições em que a tropa era empregada e as demandas jurídicas existentes. Esta postura gerou nestas autoridades outra visão sobre a atuação do Exército Brasileiro, o que colaborou para agilizar o fluxo de Mandatos Judiciais, ou orientações para sua expedição nos casos negados”.

A utilização do termo integração da tropa com o poder judiciário é cautelosa e isso fica claro na fala de um dos componentes da tropa:

“Integração é distante, pois o poder jurídico está distante do problema que o Estado Brasileiro, representado pelos seus Poderes, deve resolver para garantir os preceitos constitucionais”.

No que diz respeito à percepção da tropa quanto ao fato da in dos aspectos afetos à administração militar como: possibilidade de não ser promovido ou transferido, por motivo de estar *sub judice*, na atuação da tropa, observou-se que:

“Entendo que sim. Discussões e comentários desse tipo eram inevitáveis, revelando ansiedades dos comandantes de fração em

relação ao tema, o que era amplificado com a leitura de regras de engajamento por vezes complexas. Para os militares de carreira é difícil não considerar essa questão. Muitas vezes a discussão jurídica tomava mais tempo do que a própria análise tática. A análise por parte da justiça de uma situação de possível ilicitude praticada pela tropa é encarada pelos oficiais e sargentos como algo extremamente prejudicial e não como um processo natural dentro do Estado de Direito, levando os militares a evitarem ao máximo se envolverem em algo desse tipo, o que certamente, em algum grau, prejudica o ímpeto da tropa em tomada de ações mais contundentes de ordem tática”.

“Minha opinião é de que estas possibilidades de prejuízo pessoal em caso de estar *sub judice* eram extremamente intimidativas e afetavam sobremaneira o entendimento da missão por parte da tropa, mormente por parte dos militares de carreira, os quais acreditavam que, em caso de judicialização de suas ações e missões, estariam à própria sorte e que seriam criminalizados pelo judiciário e preteridos pela administração militar no que tange aos seus direitos e seu crescimento profissional. Os militares temporários temiam perder a possibilidade de reengajamento e ter de enfrentar ações judiciais sem apoio institucional do Exército. Em termos práticos, não percebi a tropa deixando de realizar todas as suas tarefas e de se expor a risco devido ao assunto abordado, entretanto, muitos se preocupavam com a judicialização de suas ações durante as operações que realizávamos. Eu, pessoalmente, recorro que já estava designado para ser observador militar da ONU na Libéria e receava, no caso de um confronto ou algo desta natureza, ser arrolado em ação judiciária e ser impedido de cumprir a missão futura”.

“influenciaram sobremaneira, fazendo com que os militares adotassem procedimentos que o precavesses contra a falta de amparo pela justiça. Alguns militares procuravam “evitar problemas” durante os patrulhamentos”.

“a Lei Hélio Bicudo é um absurdo jurídico que “milindra” a tropa em reagir as agressões dos APOP por disparo de armas de fogo, conforme as regras de engajamento Estb FTC, uma vez que o militar será julgado por homicídio em um júri comum, não ambientado das peculiaridades das Op GLO e lento que arrastará o seu processo por anos que congelarão a sua carreira”.

Por outro lado, observou-se percepção diferentes das anteriormente citadas nesse sentido:

“No meu entendimento, os aspectos mencionados não influenciaram na atuação da Tropa, pois eram constantemente transmitidos pelo Comando que existia amparo legal para o Emprego e que as ações estavam, portanto, respaldadas, desde que todos seguissem rigorosamente as prescrições constantes das REGRAS DE ENGAJAMENTO”.

“As regras de engajamento foram muito bem definidas e deram liberdade de ação para a tropa. Essa situação contribuiu para uma boa atuação da tropa”.

Quanto à percepção das maiores dificuldades encontradas durante a operação na qual foi empregado, dentro do âmbito jurídico, observou-se:

“Considero que as definições sobre o limite entre a ação repressiva legítima e o excesso por parte da tropa era a maior dificuldade, uma vez que as restrições à liberdade de ação eram imensas (inclusive o impedimento de realizar buscas em casas) e as hostilidades contra a tropa permanente, deixando os militares em situação delicada e suas ações totalmente sujeitas a análises subjetivas. Junta-se a esta situação, o fato das regras de engajamento serem complexas, dificultando a comunicação das mesmas, de forma simples, para a tropa. De maneira geral, a falta de definições claras, quanto ao procedimento da tropa, gera uma sensação de insegurança jurídica”.

“É preciso enfatizar que a GLO não é o mecanismo jurídico capaz de atender o propósito de pacificar, levantado pelo Estado do RJ e apoiado pelo Poder Estatal brasileiro. Assim, torna-se inaceitável empregar a força, no seu último nível, materializado pelas FFAA, para uma missão que exija o delineamento de uma operação de pacificação utilizando-se do estamento da GLO. Neste contexto, a operação de pacificação extrapola, em muito, as possibilidades de atuação advindas da ativação do estamento da GLO, cabendo evidenciar que a missão tipo para a GLO são aquelas advindas da inefetividade, inexistência e ineficácia da atuação dos órgãos de segurança pública previstos no Art 144 da CF (greves, paralizações, grandes eventos que exijam a complementariedade na atuação, etc). A situação do Complexo do Alemão/Penha e do Complexo da Maré são casos crônicos da ausência continuada da presença do Estado Brasileiro, nos seus diversos níveis de atuação (municipal, estadual e federal). Tais regiões são enclaves latentes onde o crime organizado se estabelece como uma ameaça que transpassa as esferas da segurança pública, da segurança nacional, da defesa nacional e da segurança internacional, observando que o crime organizado transnacional (COT) já engloba OCRIM nacionais - CV, TCP, ADA, etc.

“Acredito que a delimitação espacial extremamente restritiva que constava do decreto presidencial que autorizou a ação de GLO em pauta. Não tínhamos liberdade de ação no espaço físico requerido para o completo cumprimento da missão, sendo nossas ações limitadas ao perímetro do complexo do alemão. A falta de amparo legal para emprego muitas vezes “do outro lado da rua” nos obrigava a perceber a presença de criminosos em atividade a poucos metros de nossa área e pouco podíamos fazer. Esta presença e a continuada vida cotidiana nas imediações da área a ser pacificada permitia que a estrutura do crime permanecesse intacta, apenas aguardando a nossa saída da região.

Quanto às informações adicionais mencionadas pelos respondentes, cabe expôr algumas falas:

“Cabe destacar a necessidade da consecução de uma política pública que abarque a integração das instituições do Estado em prol das ações de segurança, de uma forma mais ampliada, capaz de fazer frente às ameaças que perpassam as esferas da segurança e da defesa.

Finalmente, tal política pública, em última instância, seria gerida pela administração de um modelo de atuação integrado para o gerenciamento civil-militar de crise”.

“Este tipo de OpPac deve ser decretada pelo CS FA por uma conjugação dos dispositivos do artigo 15, da LC 97, de 9 Jun 1999 com os subsídios do artigo 136 da CF/1988, de forma episódica e limitada em tempo/espaço, garantindo a liberdade de ação às F Pac atuarem com a eficiência exigida pela sociedade e pelo nível de beligerância dos APOP”.

“O elevado envolvimento de menores infratores com o CO dificulta a responsabilização judicial, favorecendo seu retorno às atividades criminosas. As Op GLO estão enquadradas no contexto de APOIO AOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS. No entanto, outros órgãos envolvidos não cumprem sua responsabilidade, principalmente os responsáveis pelas áreas de saúde, educação e infraestrutura. Apesar dos acordos firmados, NÃO HÁ RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL, o que compromete o apoio a população para o Exército Brasileiro em Ações Decorrentes”.

Um dos respondentes sugeriu o encaminhamento um projeto para alterar a legislação, visto que:

“Quando é necessário o emprego da força por um integrante o Exército para repelir injusta agressão, defendendo sua vida ou de terceiros, cumprindo seu dever legal, este integrante deve estar amparado por dispositivo legal excludente de criminalidade. No entanto, esta situação é encaminhada para JURI POPULAR”.

Diante das respostas foi possível observar que a percepção da tropa enviada tanto para a Operação Arcanjo, como São Francisco, é de que a Delegacia de Polícia Judiciária Militar é extremamente necessária nesse tipo de Operação, a fim de evitar erros e prejuízos irreparáveis, no campo jurídico, para os militares que vierem a responder em juízo por suas ações.

Outro aspecto importante verificado é a falta de conhecimento de alguns militares acerca dos aspectos jurídicos, ficando restritos apenas às regras de engajamento. Dessa forma, é muito importante que seja fornecido um embasamento sobre os aspectos jurídicos à tropa, inclusive no fato do militar ser julgado pela justiça comum no caso de crime doloso contra a vida.

Ficou evidente ainda que a falta de amparo jurídico dificultou o cumprimento da missão, fazendo com que diversas missões perdessem sua efetividade, não surtindo o efeito desejado pelo comando das operações.

Detectou-se ainda que a percepção da maioria dos componentes da tropa demonstra preocupação com a situação, pois o aparato legal hora vigente no país inibe as ações e coloca a tropa em risco legal, pois não há como não ser prejudicado em casos de ação penal, mesmo em casos de legítima defesa, a situação *sub judice* destrói a carreira e deixa os temporários com grande dificuldade de conseguir emprego ao sair da Força.

O emprego do componente militar, em território nacional, sem estar protegido pelos dispositivos legais (estado de sítio e estado de defesa) reduz a liberdade de ação da tropa, uma vez que os comandantes não poderão tomar medidas efetivas para a resolução do problema, não conseguindo atingir o estado final desejado militar. Dessa forma, se a tropa tiver que ser empregada em atividades de coordenação e cooperação com agências, deveria haver um apoio dos demais órgãos policiais, judiciários e demais para respaldar e contribuir com as operações. Para Martins (2007, p.21), devem as Forças Armadas “permanecer fora da Segurança Pública, isto é, não devem ser empregadas como OSP”.

Sem cumprir os requisitos legais, a Instituição ainda corre o risco de perder sua legitimidade, passando seus membros a serem pessoalmente responsáveis por seus atos. (RUDOLFO, 2008). Ao limitar as operações a um curto espaço de tempo, durando apenas o necessário para que as forças de segurança pública estaduais se organizem, evita-se que o Exército se torne força de ocupação para os habitantes locais e aumenta-se a percepção dos resultados positivos das ações. Caso a retirada demore, a tropa passa a ser vista pela população como um incômodo, diminuindo a eficácia da GLO e produzindo desgaste no relacionamento entre os militares e os moradores (MENDES, 2012, p. 23). E sem Forças Armadas efetivas, pode o Brasil estar desistindo de ser uma grande nação, desafio fenomenal diante da perspectiva de um mundo minado pela ameaça terrorista. (CEEEEx, 2007, p. 21).

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que, ao estabelecer as operações de garantia da lei e da ordem realizadas pelo Exército Brasileiro nas favelas cariocas a pedido do Governador do Estado como objeto deste estudo, devem ser observadas as disposições contidas na CF/88, na LC 97/99 e no Dec. 3897/01.

Tal legislação estabelece que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, dos poderes constitucionais e à garantia da lei e da ordem. Esse último emprego dos militares deve ocorrer somente em casos extraordinários de desordem, quando há ameaça não só à segurança pública, mas à própria segurança interna do país, e com a situação de esgotamento dos órgãos de segurança pública, desempenhando de forma limitada no tempo e no espaço, episodicamente, as operações de defesa da lei e da ordem. Essa inexistência, ineficácia ou indisponibilidade dos OSP deve ser formalmente reconhecida pelo Chefe do Executivo Estadual, que formulará pedido de apoio ao Presidente da República. A ativação dos órgãos operacionais cabe ao Ministro da Defesa, e também a fixação dos parâmetros de atuação da tropa.

Somente seguindo esse regramento estará o Exército Brasileiro empregado dentro de sua destinação constitucional. Fora desses critérios de atuação, os militares estão desviados de sua função, em plena afronta à Carta Magna, desenvolvendo a atribuição de preservação da segurança pública, o que é de responsabilidade dos órgãos elencados no art. 144 da CF/88. Tal diferenciação de funções se faz porque a segurança pública trata de um nível de ameaça à ordem, com atuação ordinária e permanente, enquanto a GLO visa combater situações excepcionais de desordem, com ameaças ao Estado e às suas Instituições Democráticas.

Pelas características das Operações GLO desenvolvidas principalmente pelo EB nos Complexos do Alemão e da Maré, percebe-se que houve ligeiro desvio funcional das FA, sendo elas usadas com as atribuições de polícia, para suprir falhas históricas de atuação do Estado.

Tal desvio de função tem início com a grande subjetividade presente nas decisões das autoridades competentes de declarar o esgotamento dos OSP, de definir os limites temporais e territoriais da operação e de estabelecer o modo de atuação dos militares. Disso surge grande espaço para o emprego político das FA, desviando essa Instituição de sua destinação constitucional para corrigir problemas de ação estatal, que ao deixar as citadas regiões à margem de suas políticas, permitiu a aglomeração de criminosos no local.

A crítica feita não se destina a combater a resolução desse grave problema, mas sim a condenar a nova solução “milagrosa” utilizada pelos governantes, pois além de inconstitucional, é empregada para fins políticos, com vistas a impressionar a opinião pública, e em situações julgadas politicamente mais oportunas. Pode esse recurso estatal resultar em problemas futuros, como descrédito das Forças Armadas, que tem na dissuasão de ameaças grande parte de seu poder, e ineficácia das operações GLO frente aos resultados pretendidos de redução da criminalidade.

Portanto, não é o simples emprego de mais uma força policial com maior poderio bélico que resolve o problema do tráfico de drogas e do crime organizado nos morros cariocas. Isso é apenas uma saída momentânea para os políticos, com o condão de impressionar a opinião pública. A real solução se faz com a integração das polícias estaduais através da articulação de um programa nacional de segurança pública, com a maior presença estatal nessas favelas, oferecendo serviços públicos aos habitantes a fim de que eles tenham boas percepções da atuação do Estado e se predisponham contrariamente às ações dos criminosos, e com o desenvolvimento econômico da área, proporcionando oportunidades de emprego e renda aos moradores.

No Brasil, as Operações de Coordenação e Cooperação com Agências caracterizam a aplicação do Poder Nacional brasileiro sob uma perspectiva tridimensional materializada pela relação entre segurança, defesa e complexidade, exigindo uma abordagem integral, onde o esforço interagências e as relações civis-militares, tornam-se cruciais para a concreção dos objetivos políticos e para sustentação do esforço do Poder Nacional.

Neste momento da história do Brasil e, especificamente, do Rio de Janeiro, é necessário evitar e impedir qualquer confusão que agrida a normalidade constitucional: a intervenção no Estado do Rio de Janeiro poderá ser considerada constitucional, assim como a designação de um Interventor, como deverá decidir imediatamente o Congresso Nacional. Mas a caracterização do Interventor como militar é absolutamente inconstitucional, não tendo qualquer fundamento.

A questão das Drogas potencializa o quadro de violência e a formação de áreas não governadas dentro do território brasileiro. Como última *ratio*, o Estado brasileiro segue a tendência de adotar o modelo bélico com emprego de suas Forças Armadas em território nacional para se valer presentes em tais áreas. Assim sendo, foi neste contexto que foram deflagradas as Operações Arcanjo e São Francisco.

Ao buscar identificar junto à tropa eventuais consequências jurídicas da atuação do Exército Brasileiro nas operações Arcanjo e São Francisco, bem como verificar a ocorrência de dificuldades ou problemas de ordem jurídica enfrentados pela tropa, detectou-se que a maioria deles não tem conhecimento acerca dos aspectos jurídicos, ficando assim restritos unicamente às regras de engajamento. Nesse sentido, é necessário o fornecimento de maior embasamento acerca dos aspectos jurídicos à tropa.

Verificou-se ainda junto à tropa que a inexistência de um amparo jurídico trouxe dificuldades para o cumprimento da missão, fazendo com que inúmeras missões perdessem sua efetividade, não surtindo o efeito desejado pelo comando das operações.

Além disso, uma das principais reclamações da tropa eram as Regras de Engajamento. Essa legislação, que a princípio visa amparar as ações dos militares, muitas vezes limita a atuação dos mesmos, inibindo a iniciativa deles.

Detectou-se ainda que na fase da Operação Arcanjo havia boa liberdade de ação do Exército para atuar nos complexos de favelas. Infelizmente, a situação se agravou na Operação São Francisco em virtude de diversos complicadores dentre os quais a falta de apoio do judiciário.

O emprego de tropas sem amparo legal e apoio das outras agências reduz a efetividade da expressão militar, contribuindo para que, em um futuro emprego, seus efeitos sejam reduzidos.

É necessária a continuidade e o prosseguimento de estudos que avancem no tema, a fim de clarificar, por meio de pesquisas qualitativas e quantitativas, as inúmeras relações e perspectivas da aplicação do Poder Nacional e sua correlação com as relações civis-militares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL JR, José Levi Mello. Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008.
- BABLER, C. Os contornos jurídicos da intervenção federal no RJ. Fevereiro de 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64405/os-contornos-juridicos-da-intervencao-federal-no-rj>. Acesso em: 12 de março de 2018.
- BERNARDES, Guilherme Langaro. O poder de polícia das Forças Armadas – uma análise. Liderança Militar. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 7-15, 2. sem. 2004
- BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BRASIL, 1999. Lei Complementar Nº 97. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- BRASIL, 2001. Decreto Nº 3897. Fixa as diretrizes o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei 11343 de 23 de agosto de 2006.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. 2012
- BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. 2012
- BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. 2013.
- BRASIL. Escola superior de Guerra. Manual básico 2014.
- BRASIL. Exército Brasileiro. Manual de Operações. 2014
- BRASIL. 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2015.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DEWILDE, Jaap. Security: a new framework or a nalysis. Boulder: Rienner, 1998.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de. A nova missão das Forças Armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 19(54): 115-128, 2004.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas (FA) na garantia da lei e da ordem (GLO). Em pauta-Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 08, p. 38-39, 2006.

COIMBRA, Cecília. Operação Rio: o mito das classes perigosas. Rio de Janeiro: Oficina do autor. Niterói: Intertexto, 2001.

CONGRESSO DE CIÊNCIAS MILITARES, 3º, 2013, Rio de Janeiro. Operação interagências: experiências reais de forças de estabilização no Complexo do Alemão. Rio de Janeiro: ECEME, 2013. Disponível em: <http://www.congressocienciasmilitares.com.br/docs/Op%20Interagencias-experiencias%20dp%20Forças%20Estabilizacao%20no%20Complexo%20do%20Alemão.pdf>. Acesso em: 9 de junho de 2018.

COSTA, J. G. C.. Planejamento estratégico como ferramenta de gestão. Revista Adcontar, Belém, 2004.

CRUZ, ESTÊVÃO RAFAEL DA. A (in)constitucionalidade do emprego do exército no combate ao crime. 2007. 50 f. Monografia – Universidade Tuiuti do Paraná, Faculdade de Direito, Curitiba, 2007.

ESCOLA SUPERIOR de GUERRA. Manual Básico, Volume I, Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro: A Escola 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GATES, Robert M. Helping others defend themselves. Foreign Affairs, v. 89, n. 3, may/ june 2010.

GARCIA, Emerson. As forças Armadas e a garantia da Lei e da Ordem. Revista Brasileira de Direito Constitucional. RBDC n. 13 – jan./jun. 2009.

GIL, A.C. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GORRILHAS, LUCIANO MOREIRA. Algumas considerações acerca da participação das Forças Armadas em operações, no cumprimento da lei e da ordem, notadamente em comunidades cariocas. Jus Navigandi, Teresina, n. 2952, ago 2011.

GROS, Frédéric. Estado de violência: ensaio sobre o fim da guerra. Trad. De José Augusto da Silva. Aparecida: Ideias & Letras, 2009.

GUIMARÃES, Rogério da Silva. O Exército Brasileiro na Segurança Pública. FGV. Rio de Janeiro, 2003.

KNABBEN, Flávio. Poder de polícia: uma análise sobre fiscalização de alvarás em estabelecimentos de jogos e diversões públicas. Florianópolis: Universidade do Sul de Santa Catarina, 2006.

LAMB, Robert D. Ungoverned areas and the threats from safe havens. 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/somminha3/Downloads/ADA479805.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na Lei: As forças armadas nas constituições nacionais. RBCS, vol.25, nº 73, junho/2010.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 14. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2010.

MENDES, GILMAR FERREIRA. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, CARLOS ALBERTO KLINGUELFUS. Considerações sobre a força de pacificação empregada no Rio de Janeiro. Military Review, n. 27, p. 19-27, jul 2012.

MENKHAUS, Ken. Terrorist activities in ungoverned spaces: evidence and observations from the horn of Africa. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237509428_Terrorist_Activities_in_Ungoverned_Spaces_Evidence_and_Observations_from_the_Horn_of_Africa. Acesso em: 9 set. 2010.

MINAYO, M.C.S. Pesquisa social: teoria, método e criatividade (Org.). 9ª.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O espírito das leis. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1995.

PEDROSA, Fernando Vêloso Gomes. 1999. Os desafios da paz, as Forças Armadas e os conflitos do futuro. A Defesa Nacional, (785):108-115.

RABASA, Angel et al. Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism risks. 2007. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf. Acesso em: 9 set 2010.

RAMOS, A. G. Introdução Crítica à Sociologia Brasileira [1957]. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização das Américas. Vício de Guerra. Revista contexto internacional. PUC 2012.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral, o mandado de Injunção, São Paulo, Ed RT. 1989.

SANTOS FILHO, José Luiz Niemeyer dos. As “Torres de Papel” de Ontem e a Defesa Nacional do Brasil Hoje: Querer e Poder. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de & SARFATI, Gilberto. Teorias de Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, Eduardo Araújo da. Crime organizado: procedimento probatório: São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo. Ed Malheiros. 2006.

SILVA, FERNANDO CARLOS SANTOS DA. Aspectos legais do emprego do Exército na garantia da lei e da ordem. Âmbito Jurídico, Rio Grande, n. 30, jun 2006.

SILVA, Diego Lopes. Metodologias de transparência militar: aportes técnicos e teóricos sobre o caso Sul Americano. Unesp, Campinas, 2013.

SOUZA, Marília C. B. O conceito de áreas não-governadas ou black spots e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do pós-Guerra Fria. Ensaios do IEEI n° 14, 2012.

STANISLAWSKI, B. H. Editor's Note. In:_____ (ed.). Para-States, Quasi-States, and Black Spots: perhaps not states, but not “ungoverned territories”, either. International Studies Review: 2008. p. 366-396.

VAN EVERA, Stephen. Guide to methods for students of political science. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VERGARA, S.C. Projetos e Relatórios em Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, R. Estudo de Caso. Planejamento e Métodos. 5ª edição. Bookman, 2015.

ANEXO

FORMULÁRIO DE PESQUISA PARA ELABORAÇÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS MILITARES

A presente pesquisa tem por objetivo identificar eventuais consequências jurídicas da atuação do Exército Brasileiro nas operações Arcanjo e São Francisco, bem como verificar a ocorrência de dificuldades ou problemas de ordem jurídica enfrentados pela tropa.

A pesquisa tem o caráter **anônimo**

- 1- Das duas Operações (ARCANJO e SÃO FRANCISCO), em qual (is) o Sr. foi empregado?
- 2- O Sr. tem conhecimento do ajuizamento de alguma ação judicial (nas esferas cível ou penal) decorrente de operação na qual foi empregado? Em caso afirmativo, qual era o objeto da ação?
- 3- Como o Sr avalia a integração da tropa com o poder judiciário, mais precisamente, na expedição de mandados de prisão e de busca e apreensão?
- 4- Na sua opinião, aspectos afetos à administração militar como: possibilidade de não ser promovido ou transferido, por motivo de estar *sub judice*, influenciaram na atuação da tropa? Caso positivo, de que maneira?
- 5- O que o Sr. considera, no aspecto jurídico, como as maiores dificuldades encontradas durante a operação na qual foi empregado?
- 6- O espaço abaixo se presta ao registro de qualquer informação que o Sr. entenda útil para o objeto do trabalho.

O Sr. autoriza a utilização das informações prestadas para fins de trabalho acadêmico?

() Sim. () Não

Data: ____ / ____ / ____