



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP ART THIERRY RICARDO GUIMARÃES ROCHA

**O ELO ENTRE A LEGALIDADE CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE
BÉLICA DO EXÉRCITO NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO**

**Rio de Janeiro
2019**



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP ART THIERRY RICARDO GUIMARÃES ROCHA

**O ELO ENTRE A LEGALIDADE CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE BÉLICA
DO EXÉRCITO NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO**

Trabalho acadêmico apresentado à
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,
como requisito para a especialização
em Ciências Militares com ênfase em
Gestão Operacional.

**Rio de Janeiro
2019**



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEX - DESMIL
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)**

DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: **Cap Art THIERRY RICARDO GUIMARÃES ROCHA**

Título: **O ELO ENTRE A LEGALIDADE CONSTITUCIONAL E A LEGITIMIDADE
BÉLICA DO EXÉRCITO NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO.**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____ / _____ / _____ CONCEITO:

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção Atribuída
DOUGLAS MACHADO MARQUES – TC Cmt Curso e Presidente da Comissão	
DÍLSON AMADEN NEVES MARTINS - Cap 1º Membro	
JOSÉ RODOLFO BARBOSA ANELLI - Cap 2º Membro e Orientador	

THIERRY RICARDO GUIMARÃES ROCHA – Cap
Aluno

RESUMO

De 1992 a 2018, o Exército Brasileiro tem sido empregado de forma recorrente na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Como os índices de criminalidade continuam elevados, as perspectivas de emprego em ações dessa natureza num futuro próximo são reais. Por vezes, seu emprego tem sido feito sem a observância de todos os requisitos constitucionais e legais que amparam as ações das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. O presente estudo procurou verificar se há legitimidade no emprego recorrente do Exército nas comunidades do Rio de Janeiro amparando-se apenas nos requisitos de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para tanto, esse trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, onde se buscou apresentar os fatores de legitimidade das operações desempenhadas nas comunidades cariocas, através da análise da Constituição, leis e manuais que regulam o assunto, de documentos estatísticos publicados na imprensa nacional e de artigos científicos que tratam das principais operações desenvolvidas nos últimos anos. Conclui-se que, por ser medida excepcional, para que haja legitimidade é necessário que tanto o emprego quanto a atuação do Exército sejam pautados pelo estrito cumprimento de todos os requisitos normativos de forma simultânea. Além disso, as ações somente serão legítimas na medida em que contam com a opinião pública favorável. Portanto, o emprego do Exército nas comunidades do Rio de Janeiro amparado apenas nos requisitos de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio não encontra amparo na legislação vigente e, portanto, carece de legitimidade.

Palavras-chave: Exército. Legitimidade. Segurança Pública. Garantia da Lei e da Ordem.

ABSTRACT

From 1992 to 2018, the Brazilian Army has been repeatedly employed in public security in the state of Rio de Janeiro. As crime rates remain high, the prospects for employing such actions in the near future are real. Their employment has sometimes been done without complying with all the constitutional and legal requirements that underpin Armed Forces actions in enforcing law and order. The present study sought to verify if there is legitimacy in the Army's recurrent employment in the communities of Rio de Janeiro based only on the requirements of preserving public order and the safety of people and their heritage. To this end, this work was developed through a bibliographic and documentary research, which sought to present the legitimacy factors of the operations performed in Rio de Janeiro communities, through the analysis of the Constitution, laws and manuals that regulate the subject, statistical documents published in the journal, national press and scientific articles dealing with the main operations carried out in recent years. It is concluded that, as an exceptional measure, for legitimacy, it is necessary that both the employment and the performance of the Army be guided by the strict fulfillment of all normative requirements simultaneously. In addition, actions will only be legitimate to the extent that they have favorable public opinion. Therefore, the use of the Army in Rio de Janeiro's communities based only on the requirements of preserving public order and the safety of people and property is not supported by current legislation and, therefore, lacks legitimate.

Keywords: Army. Legitimacy. Public security. Guarantee of Law and Order.

1 INTRODUÇÃO

O quadro de insegurança pública em nosso país, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro, que apresenta indicadores de criminalidade dos piores no mundo, fez com que as Forças Armadas (FA) fossem chamadas ao emprego em diversas oportunidades para a preservação da ordem pública. Desde 1992, o Exército Brasileiro (EB) participou de 26 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) no no Estado do Rio de Janeiro (MD, 2019). Recentemente, no ano de 2018, o Exército foi empregado na sua mais importante missão na segurança pública quando, pela primeira vez na história, através do Decreto Presidencial Nº 9.288 de 16 de fevereiro de 2018, foi estabelecida a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro.

A Constituição da República de 1988 (CR/88), em seu art. 142, estabelece a possibilidade de atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Ainda, a Lei complementar 97/1999 e o Decreto nº 3.897 de 2001 dão a base jurídica para sua atuação.

Embora exista um arcabouço legal que autoriza o emprego das Forças Armadas como órgão de segurança pública (OSP), ainda que de forma subsidiária e em situações excepcionais, existe uma grande discussão sobre a legitimidade dessa atuação. Alguns entendem que o emprego das forças federais internamente não seria legítimo pelo fato de as Forças Armadas não serem vocacionadas para esse tipo de operação, uma vez que existem para agir em situações de guerra. Outros, no entanto, defendem que as Forças Armadas devem ser empregadas sempre que necessário para o restabelecimento da ordem social, posto que a garantia da lei e da ordem é atribuição prevista no art. 142 da Carta Magna e, portanto, missão constitucionalmente estabelecida.

Tem ocorrido que nos últimos anos as Forças Armadas vem sendo empregadas continuamente sem que haja uma rigorosa observância dos requisitos legais do seu emprego. Por diversas vezes, as tropas Federais atuaram sem que formalmente o Governador do Estado tivesse reconhecido o esgotamento dos órgãos de segurança pública locais. Ou ainda, embora houvesse a declaração formal de esgotamento dos órgãos de segurança pública, na prática, o que se via era uma articulação política para enternecer a opinião pública, sem ocorrer de fato tal situação.

O uso recorrente e banalizado das Forças Armadas, por vezes com inobservância dos requisitos constitucionais e legais, desviando-as de sua missão precípua, e a crescente demanda atual de envolvimento da União nas questões de segurança pública, traz a necessidade do estudo da legitimidade do emprego do Exército na garantia da lei e da ordem.

1.1 PROBLEMA

Atualmente, o simples fato de existir em algum ente da federação uma situação que afete a incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como a necessidade de estabelecer a ordem pública já são motivos suficientes para a requisição e emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem. Mormente no Rio de Janeiro, local onde mais ocorreram ações das tropas federais nos últimos anos, o Exército Brasileiro foi empregado diversas vezes em desconformidade com as prescrições constitucionais e legais. Isso gera uma série de consequências que comprometem a legitimidade de sua atuação.

Primeiramente, há que se levar em conta que a vocação precípua e a razão da existência do Exército é a Defesa da Pátria. Todas as vezes em que é empregado na segurança interna, existe um desvio de recursos humanos e materiais da missão principal para uma missão secundária e excepcional. Apesar de não existir uma guerra iminente, tampouco um inimigo do Estado definido, não quer dizer que não existam ameaças à soberania. Ademais, o uso recorrente do Exército Brasileiro nas comunidades leva a população a ver suas tropas como força de ocupação e, por conseguinte, como incômodo. O que traz consequências negativas já que a opinião pública favorável é fator preponderante para o sucesso de operações dessa natureza, levando a uma crise de legitimidade.

No sentido de orientar a pesquisa na adoção de novos procedimentos e na ratificação de conhecimentos no que diz respeito ao emprego do Exército Brasileiro em operações de segurança pública para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, foi formulado o seguinte problema: há legitimidade na atuação recorrente do Exército Brasileiro nas comunidades do Rio de Janeiro nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, amparando seu emprego apenas nos requisitos legais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio?

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é verificar a legitimidade do emprego recorrente do Exército Brasileiro nas comunidades do Rio de Janeiro em operações de GLO.

Os objetivos específicos do estudo são:

- apresentar o histórico de emprego constitucional das Forças Armadas na segurança pública;
- definir o que são operações de GLO;
- apresentar o amparo constitucional e legal do emprego do EB em operações de GLO; e
- identificar os fatores determinantes para a legitimidade das operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro.

1.3 JUSTIFICATIVAS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) deixa claro que as Forças Armadas não são instituições voltadas para a segurança pública. Seu art. 144 elenca a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Militares e Cíveis e o Corpo de Bombeiros como corporações vocacionadas a esse fim. No entanto, nos últimos anos, com cada vez mais frequência, as Forças Armadas vem sendo chamadas a atuarem na segurança interna do país.

O art. 142 da CF/1988 elenca as missões constitucionais das Forças Armadas, quais sejam: a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer deles, a garantia da lei e da ordem. A missão precípua das Forças Armadas e razão de sua criação e existência é a Defesa Externa. No entanto, de forma excepcional elas podem ser empregadas para garantia da lei e da ordem, desde que cumpridas as exigências legais previstas na LC 97/99 e no Decreto 3.897/01.

Dessa forma, faz-se necessário que ocorra o esgotamento das forças de segurança pública do Estado membro; devem ser limitadas no tempo e no espaço; devem ser para a preservação da ordem pública e para garantir a incolumidade das pessoas e do patrimônio. No entanto, o que tem ocorrido na prática é que uma medida que deveria ser exceção tornou-se rotina e, de forma corriqueira e banal, as Forças Armadas tem sido empregadas internamente.

Seu uso recorrente e indiscriminado, muitas vezes com inobservância das prescrições legais, faz com que haja uma desvirtuação de recursos humanos e materiais para uma atividade subsidiária. O que acaba comprometendo as atividades relacionadas à Defesa da Pátria.

Além disso, por não serem vocacionadas para atividade de polícia, essas atuações, ocorrendo de forma ordinária, fazem com que haja um desgaste de sua imagem e, conseqüentemente, da confiabilidade que gozam perante a sociedade.

Segundo Negrão:

... O contraponto é o de que a atuação sistemática do EB em Op GLO impede, ou no mínimo dificulta, a manutenção dos padrões desejáveis de desempenho para operações de guerra, particularmente no que diz respeito às tropas de Infantaria, Artilharia e Cavalaria, sendo essa constatação mais grave nas duas últimas. De qualquer forma, uma preocupação que deve estar presente nesse debate é a de que o Exército não passe a ser sistematicamente empregado como polícia, substituindo os órgãos de segurança pública e desviando-se de sua destinação precípua voltada para a defesa da Pátria (NEGRÃO, 2018, p.61).

Segundo a doutrina de emprego do EB em GLO, prevista no manual EB70-MC-10.242, "GARANTIA DA LEI E DA ORDEM", o primeiro princípio de emprego do EB em GLO é a "busca pelo apoio da população":

2.3.1 Busca do apoio da população – a garantia de um ambiente seguro, o incremento dos serviços essenciais e de infraestrutura, a atitude correta e a boa comunicação entre os integrantes do componente militar e os habitantes locais são essenciais para assegurar o apoio da população. O conhecimento e o entendimento cultural são pré-requisitos em todos os níveis de planejamento e execução das operações. **A conquista de corações e mentes é primordial para o sucesso das Op GLO, e, para tal, o grau de satisfação da população é um excelente indicador para mensurar o êxito nessas operações** (BRASIL, 2018, p. 3-1, *grifo nosso*).

Sabendo que o apoio da população é fundamental para o êxito das operações de GLO, existe um enorme risco do uso prolongado do EB nas comunicades do Rio de Janeiro devido a possibilidade de falhas na medida em que se expõem de forma demasiada. Por consequência, há o risco de desabono perante a comunidade. Além do mais, as FA não possuem a expertise necessária e suficientemente sólida a atuação como órgão de segurança público, o que pode gerar crise de legitimidade de sua atuação.

Portanto, haja vista o emprego contumaz do EB como OSP nos últimos anos no Rio de Janeiro é de fundamental importância verificar se tal atuação encontra

amparo na Constituição, leis e regulamentos e, principalmente, se há legitimidade na sua atuação.

2 METODOLOGIA

Para colher subsídios que permitissem formular uma possível solução para o problema, o delineamento desta pesquisa contemplou leitura analítica e fichamento das fontes, argumentação e discussão de resultados. Em seguida, foi realizada uma análise crítica e comparativa afim de alcançar os objetivos propostos.

Quanto à forma de abordagem do problema, utilizaram-se, principalmente, os conceitos de pesquisa **qualitativa**, pois as referências bibliográficas com análise de leis, decretos, manuais, regulamentos e obras acadêmicas foram fundamentais para a compreensão dos aspectos da legitimidade das operações desempenhadas pelo EB nas comunidades do Rio de Janeiro.

Quanto ao objetivo geral, foi empregada a modalidade **exploratória**, tendo em vista a pouca familiaridade do pesquisador com o assunto, visando principalmente desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Iniciamos o delineamento da pesquisa com a definição de termos e conceitos, a fim de viabilizar a solução do problema de pesquisa, sendo baseada em uma revisão de literatura no período de 1992 a 2018. Essa delimitação baseou-se no primeiro ano em que o EB foi empregado na segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, 1992, até a Intervenção Federal de 2018.

Foram utilizadas as palavras-chave: “legitimidade”, “Exército Brasileiro”, “garantia da lei e da ordem”, “segurança pública”, “Rio de Janeiro” e “comunidades”. As bases de dados foram Lilacs, Scielo, sítios eletrônicos de procura na internet, biblioteca de monografias da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Biblioteca Digital do Exército (BDEX), sendo selecionados apenas os artigos em português, inglês e espanhol. O sistema de busca foi complementado pela coleta manual de manuais de campanha do EB referentes ao tema.

Quanto ao tipo de operação militar, a revisão de literatura limitou-se a operações de não-guerra, com enfoque majoritário nas participações das Forças Armadas nas comunidades do Rio de Janeiro.

a. Critério de inclusão:

- estudos publicados em português, espanhol ou inglês, relacionados à atuação do EB em GLO nas comunidades do Rio de Janeiro;
- matérias jornalísticas que tratam do crime organizado no Estado do Rio de Janeiro e atuação das FA nesse contexto; e
- manuais de campanha do EB que tratam da atuação do EB em ambiente urbano e como órgão de segurança pública.

b. Critério de exclusão:

- Estudos que abordam o emprego de outras Forças (Marinha e FAB) no contexto das operações de GLO; e
- materiais de cunho não científico e não jornalístico.

2.2 COLETA DE DADOS

Na sequência do aprofundamento teórico a respeito do assunto, o delineamento da pesquisa contemplou a coleta de dados pelos seguintes meios: pesquisa **bibliográfica** e **documental**.

Para a pesquisa **bibliográfica**, foi analisada a legislação em vigor que trata do emprego das FA em GLO, quais sejam: a Constituição da República de 1988; a Lei Complementar 97/1999 e o Decreto 3.897 de 2001. Também foram analisados os manuais do EB que tratam do seu emprego como OSP, mais especificamente: o EB.20-MF-10.102 - Manual de Fundamentos da Doutrina militar Terrestre; o MD 33-M-10 - Manual de Operações de Garantia da Lei e Ordem e o EB20-MC.10.201 – Operações em Ambiente Interagências. Além de outras fontes como jornais e artigos científicos com aderência ao tema da pesquisa.

Para a pesquisa **documental**, foram utilizados relatórios oficiais do Ministério da Defesa (Comando Militar do Leste), para análise dos dados das Operações de GLO no Rio de Janeiro.

Foram realizados alguns procedimentos sequenciais de modo a permitir a melhor compreensão das fontes acadêmicas e normativas utilizadas. Primeiramente

foram confeccionadas fichas de leitura, classificadas e armazenadas eletronicamente. Em seguida, feita a análise das fontes elencadas, buscando-se verificar se há legitimidade no emprego das FA em operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro através da comparação entre os institutos jurídicos/normativos e a forma como foram empregadas nos últimos anos.

Para definir o conceito de legitimidade, foram analisados os manuais do MD e do EB que tratam das operações de GLO, bem como a legislação Constitucional e Legal vigente, de modo a permitir uma conceituação voltada ao contexto das operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta etapa da pesquisa, far-se-á a revisão da literatura, análise e discussão dos resultados encontrados de modo a responder o problema apresentado: há legitimidade na atuação recorrente do Exército Brasileiro nas comunidades do Rio de Janeiro nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, amparando seu emprego apenas nos requisitos legais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio?

3.1 REVISÃO DA LITERATURA

Busca-se, com a revisão de literatura, identificar os motivos pelos quais o EB tem sido empregado de forma recorrente como OSP nas comunidades do Rio de Janeiro e delimitar os fatores de legitimidade nessas operações.

3.1.1 A segurança pública no Rio de Janeiro e as operações de GLO

A criminalidade no Rio de Janeiro atingiu índices alarmantes, tornando-o um dos lugares mais violentos do mundo. Facções criminosas encontram-se espalhadas por todo o Estado, ocupando territórios e subjulgando a população das comunidades pela imposição da violência e de suas próprias leis. Esse contexto de insegurança, somado a ineficiência dos órgãos de segurança pública, tem levado o EB a ser empregado continuamente na segurança do Estado. Segundo Souza:

Como resultado da atuação do crime organizado, o Rio de Janeiro, assim como outras metrópoles brasileiras, apresenta estatísticas de violência urbana que superam as de países em estado de beligerância. Devido ao alto nível de conflagração, alguns especialistas concordam em denominar esse tipo de violência de “guerrilha urbana”. Para muitos especialistas, o combate ao crime organizado ultrapassa em muito as possibilidades de atuação policial, passando a constituir uma grave ameaça ao Estado brasileiro e pondo em xeque a segurança nacional (2018, p.32).

No período de 1992 a 2018, dados do Ministério da Defesa, o Exército Brasileiro participou de 26 ações no Rio de Janeiro. De maneira contínua as tropas federais tem sido empregadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, atuando como Órgão de Segurança Pública. A tabela apresentada abaixo mostra as operações realizadas pelo EB de 1992 a 2018 no Rio de Janeiro e qual a missão desempenhada.

Nr Ordem	Período	Nome da Operação	Missão
1	1992	Eleições	Garantir o pleito eleitoral (até os dias atuais, quando solicitado pelo Tribunal Superior Eleitoral)
2	1992	Eco 92	Prover segurança na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
3	1994	Rio I	Cooperar com os Órgãos de Segurança Pública (OSP) para a redução das ações do crime organizado
4	1995	Rio II	Dar continuidade as cooperações com os OSP, ampliando as propostas para combater o crime organizado como um todo
5	1998	Mercosul	Prover segurança na Cidade do Rio de Janeiro para o XV Reunião do Mercosul
6	1999	Rio Branco ou Simeira	Proteção da Reunião dos 49 Chefes de Estados dos Países da América Latina, do Caribe e União Europeia
7	1999	Encontro de Petrópolis	Segurança da cerimônia comemorativa do 40º aniversário do Banco Interamericano de Desenvolvimento
8	2001	Crime Organizado	Auxílio aos OSP no combate ao Crime Organizado no Rio de Janeiro
9	2003	Guanabara	Atuar face à criminalidade da cidade do Rio de Janeiro no período do feriado de carnaval.
10	2003	23ª Reunião da Cúpula do Mercosul	Prover a segurança na cidade do Rio de Janeiro para a realização da 23ª Reunião da Cúpula do Mercosul.
11	2004	Polícia Federal	Ficar em condições de substituir a Polícia Federal no exercício de suas funções.
12	2006	Abafa	Realizar operações de busca e apreensão com finalidade de recuperar 10 (dez) fuzis FAL e 01 (uma) pistola 9 mm roubadas do Estabelecimento Central de Transportes (ECT), do Exército Brasileiro, em São Cristóvão, na cidade do Rio de Janeiro no dia 03 Mar 06.
13	2007	32ª Reunião da Cúpula do Mercosul	Prover a segurança na cidade do Rio de Janeiro para a realização da 32ª Reunião da Cúpula do Mercosul.
14	2007	Entorno	Intensificar a segurança nas vias urbanas no perímetro externo das Organizações Militares operacionais do EB, na cidade do Rio de Janeiro e municípios vizinhos, realizando patrulhamento a pé e motorizado
15	2010 a 2012	Arcanjo I a VII	Apoiar os OSP do estado do RJ, no combate a criminalidade no complexo de favelas na cidade do RJ

16	2011	V Jogos Mundiais Militares	Prover a segurança nas áreas desportivas e de alojamento das delegações participantes dos V JMM, nas cidades do Rio de Janeiro, Resende, e Paty do Alferes
17	2012	Rio + 20	Prover a segurança das delegações participantes, bem como dos chefes de Estado e de Governo
18	2013	Libra	Garantir a segurança para execução do 1º leilão do pré-sal do Campo do Libra
19	2013	Jornada Mundial da Juventude	Prover a segurança das atividades relativas a JMJ e da e visita do Papa Francisco à cidade do RJ.
20	2013	Copa das Confederações	Prover a segurança dos Jogos das Copa das Confederações e da Copa do Mundo.
21	2014	Copa do Mundo	
22	2015	São Francisco I a VII	Colaborar com a manutenção da ordem pública na cidade do Rio de Janeiro e permitir a implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na região do Complexo da Maré.
23	2016	Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016	Prover a segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.
24	2017	Carica	Preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio na região metropolitana do município do Rio de Janeiro
25	2017	Furacão I a XIV	Realizar operações de Inteligência e de garantia da lei e da ordem (GLO), em cooperação com os OSP nos níveis federal, estadual e municipal na região metropolitana do Rio de Janeiro
26	2018	Rio de Janeiro	Contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, no Estado do Rio de Janeiro, em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública, fase Rio de Janeiro.

QUADRO 1 – Ocasões em que as Forças Armadas foram empregadas em GLO na área do CML.
Fonte: Ministério da Defesa.

3.1.2 Amparo legal para atuação do EB em GLO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 142, define a missão das Forças Armadas brasileiras:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem** (BRASIL, 1988, p. 118, grifo nosso).

Nota-se que as Operações de Garantia da Lei e de Ordem são estabelecidas na Carta Magna, podendo a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, por iniciativa de quaisquer dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário serem empregados nessa missão.

Mas o que vem a ser uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem? Segundo o MD 33-M-10, Manual de Operações de Garantia da Lei e Ordem, são definidas da seguinte forma:

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, p. 14 e 15, grifo nosso).

A Lei Complementar 97/1999, que dispõe sobre a organização, preparo e emprego das Forças Armadas, nos §§ 2º e 3º do art. 15, define o que vem a ser o esgotamento dos órgãos de segurança pública, assim como estabelece que o controle operacional dos OSP devem ser passados para a autoridade encarregada das operações:

§ 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 (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004).

[...]

§ 5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, **transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações**, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Em 2001, o Decreto 3.897 veio para fixar as diretrizes de emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, bem como estabelecer o poder de polícia quando da atuação na GLO:

Art. 2º É de **competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem**.

§ 1º A decisão presidencial poderá ocorrer por sua própria iniciativa, ou dos outros poderes constitucionais, representados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

§ 2º O Presidente da República, à vista de solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal, poderá, por iniciativa própria, determinar o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem.

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça

necessário, desenvolver as **ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares**, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

[...]

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser **episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível**, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras 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, nesse caso quando solicitado (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Desta feita, verifica-se que para o emprego das Forças Armadas faz-se necessário o cumprimento de requisitos objetivos descritos nos instrumentos normativos que regulam as ações das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Ressalta-se que, por ser uma missão excepcional, para que as FA sejam empregadas há a necessidade do cumprimento de todos os requisitos de forma simultânea.

Embora o emprego das Forças Armadas em GLO de forma contínua seja recente na história brasileira, a Constituição de 1824, Constituição Imperial, já autorizava o emprego as “Forças de Terra e de Mar” na manutenção da segurança:

O conceito primitivo acerca do emprego das operações de Garantia da Lei e da Ordem vem desde o Brasil Império, quando por intermédio da Constituição de 1824, Artigo 148, previa-se o emprego de Forças de Terra e de Mar por iniciativa do Poder Executivo para a manutenção da segurança e a chamada defesa do Império a qual pode ser associada ao conceito atual (MONTEIRO, et al.,2018, p. 2).

Não há dúvida que a Constituição brasileira autoriza e as leis infraconstitucionais regulam o emprego das FA em GLO. No entanto, seu emprego somente ocorrerá mediante o esgotamento dos órgãos de segurança pública, o que caracteriza o caráter subsidiário desta atribuição. Além disso, a própria razão da criação e existência das FA, que servem para fazer frente e neutralizar as ameaças externas a soberania, denotam que o seu emprego internamente tem caráter secundário. A esse respeito, Junior afirma que:

Decorrência lógica de tal afirmação percebe-se que um exército é preparado para fazer frente a um oponente que almeja destruí-lo, e para ser eficiente deverá neutralizar a força adversária de forma completa. Analogamente às operações de Garantia da Lei e da Ordem, chegaríamos ao absurdo de afirmar, que durante essa atividade, estaria o exército motivado a eliminar quaisquer manifestantes ou opositores, fazendo uso de armamento pesado,

com o objetivo de matar ou prender qualquer cidadão que se coloque em seu caminho, e assim estaria sendo eficiente (2017, p.31).

Portanto, pode-se concluir que existe amparo constitucional e legal para o EB ser empregado na GLO, no entanto, esse emprego será:

- 1) mediante o esgotamento dos órgãos de segurança pública do Estado, reconhecido formalmente;
- 2) para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio;
- 3) por decisão do Presidente da República;
- 4) será episódico,
- 5) em área definida;
- 6) terá a menor duração possível; e
- 7) o controle operacional das ações deverá ser transferido à autoridade encarregada das operações.

3.1.3 Da legitimidade para emprego do EB em GLO

Apenas o fato de ser autorizado por lei não garante legitimidade a atuação do EB nas comunidades do Rio de Janeiro. Muitos teóricos tentam definir o conceito de legitimidade e não é objetivo deste estudo se ater as minúcias dessas conceituações teóricas. Entretanto, numa República as leis devem refletir a vontade geral do povo. Deste modo, uma das maneiras de se legitimar o uso do poderio bélico militar das FA em operações de Garantia da Lei e da Ordem é garantir que sua atuação seja de acordo com as leis vigentes.

Contudo, para que haja legitimidade, a aceitação popular em ações urbanas dentro das comunidades torna-se fundamental, posto que está relacionada a liberdade de ação dos comandantes em todos os níveis (BRASIL, 2014, p.2-1). Assim, a legitimidade está relacionada:

- 1) a utilização das FA como órgão de segurança pública de acordo com as situações de excepcionalidade descritas na Constituição e nas leis infraconstitucionais;
- 2) a sua maneira de agir nas comunidades, conforme as leis e regras de engajamento; e
- 3) aceitação popular.

Para Franco:

A ação militar adquire sua legitimidade mediante a aceitação geral expressa, por meio do consentimento. Tem ela necessidade de credibilidade, por intermédio da participação e fiscalização da comunidade. O desenvolvimento da consciência militar da comunidade torna mais exigível a procura da legitimidade pela função do Exército Brasileiro. Com isso, verifica-se que nenhuma Força Terrestre se faz respeitar apenas pelo prestígio da força. Uma ação militar, forte ou débil, está condenada à impotência, quando não goza da adesão da maioria da população, seja em campanhas expedicionárias ou em solo pátrio. O fundamento do exercício da legitimidade da presença militar encontra o seu apoio na obediência espontânea. Esta ocorre quando, por meio da representação, que se realiza de maneira regular e periódica, articulam-se os interesses e as opiniões da comunidade (2014, p. 81).

A legitimidade das ações é tão importante para o êxito das operações militares que é elencada como princípio de guerra. Segundo o manual EB.20-MF-10.102, Manual de Fundamentos DOCTRINA MILITAR TERRESTRE, a legitimidade pode ser definida da seguinte forma:

Caracterizado pela necessidade de atuar conforme diplomas legais, mandatos e compromissos assumidos pelo Estado, e o sistema de princípios e valores que alicerçam a Força. Tão importante como o aspecto formal da legitimidade do emprego dos elementos da F Ter, é a percepção que as sociedades, nacional e internacional, e população local da área de operações têm sobre o emprego da Força em determinado conflito (BRASIL, p. 5-5).

Logo, o cumprimento da legislação que regula as operações de GLO sem o apoio da sociedade não garante a legitimidade de atuação. A população precisa ter a exata noção de que as tropas do Exército estão lá para atuar contra a criminalidade e garantir melhores condições de vida. E que, sobretudo, aquela situação é esporádica e excepcional, com data certa para iniciar e terminar.

3.1.4 Da legitimidade nas atuações em GLO

O primeiro aspecto que deve ser observado para que haja legitimidade na atuação é o cumprimento das regras de engajamento. Mas o que são regras de engajamento? Segundo o manual de GLO do MD:

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

documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação. (BRASIL, 2014, p. 20).

Nota-se que o estabelecimento de regras de engajamento e a fiel observância dos seus preceitos por parte dos militares em operação vão garantir condutas dentro dos limites da lei. Além disso, irão permitir a proteção dos cidadãos, o que vai corroborar com a legitimidade nas ações.

A postura dos militares na comunidade onde atuam, a forma de tratamento firme, mas educada e serena, são pontos importantes para que se tenha o apoio da população local. Segundo o Manual de Garantia da Lei e da Ordem do EB, EB-70-MC-10.242, a busca pelo apoio a população é um princípio de emprego das operações em GLO e pode ser definido da seguinte forma:

2.3.1 Busca do apoio da população – a garantia de um ambiente seguro, o incremento dos serviços essenciais e de infraestrutura, a atitude correta e a boa comunicação entre os integrantes do componente militar e os habitantes locais são essenciais para assegurar o apoio da população. O conhecimento e o entendimento cultural são pré-requisitos em todos os níveis de planejamento e execução das operações. A conquista de corações e mentes é primordial para o sucesso das Op GLO, e, para tal, o grau de satisfação da população é um excelente indicador para mensurar o êxito nessas operações (BRASIL, 2018, p.2-2, grifo nosso).

Atitudes simples como a entrega de flores ocorrida por militares do EB na Vila Kennedy durante a Intervenção Federal do Rio de Janeiro em março do ano passado contribuem significativamente para a boa imagem das tropas na comunidade e para a opinião pública favorável de uma maneira geral. Segundo o jornal *online* G1:

Militares do Exército entregam flores para moradores da Vila Kennedy, na Zona Oeste do Rio, na manhã desta quinta-feira (8) como homenagem pelo Dia Internacional da Mulher. Ao todo, foram distribuídas mil rosas doadas por um empresário que apóia a intervenção federal na segurança pública do RJ, segundo o Comando Militar do Leste (G1, 2018).

Nesse contexto, cresce de importância o emprego da Engenharia no desempenho de tarefas na execução de obras e desobstrução de vias de modo a garantir uma melhor qualidade de vida para os habitantes locais. Segundo o manual EB-70-MC-10.242:

6.3.1.1 A engenharia atua junto às populações envolvidas nas operações, cujo apoio é imprescindível para o sucesso das forças legais. Nesse

contexto, realiza obras de interesse da comunidade, tais como: manutenção de rodovias, abastecimento de água, construção de depósito para armazenagem de produtos da área, reparação de instalações, entre outras (BRASIL, 2018, p.6-3).

Portanto, atuar em conformidade com as regras de engajamento e buscar o apoio da população são fundamentais para atingir a legitimidade. Contudo, paralelo a isso, o Estado deve atuar em outras áreas, caso contrário após a saída do EB da comunidade a tendência é o retorno da criminalidade e, conseqüentemente, uma percepção de ineficiência da atuação, queda da credibilidade e, por fim, perda da legitimidade.

3.1.5 O risco da atuação habitual do EB como polícia repressiva

Outro ponto que merece destaque no estudo da legitimidade de operações do EB na GLO é a sua atuação como polícia repressiva. Embora haja uma previsão de qualificação e adestramento em GLO dentro dos quartéis, o EB não detém a práxis suficientemente sólida para lidar com as questões que se apresentam no policiamento.

A atividade policial exige uma preparação muito específica, com o controle do uso da força. Completamente diferente da atuação das FA em operações convencionais, que reforçam justamente uma ideia oposta, em que o poderio bélico tem de prevalecer, por vezes com a destruição completa do inimigo. Até mesmo o armamento utilizado pelo EB nas comunidades do Rio de Janeiro, via de regra o Fz M964 7,62mm - fuzil automático leve (FAL), armamento feito para guerra, denota a diferença na doutrina de emprego quando comparado às forças policiais.

Ações em ambiente urbano sem o devido preparo podem levar a conseqüências graves como o ocorrido no último 7 de abril, quando o carro do músico Evaldo Rosa dos Santos que estava com sua família foi alvejado por 83 tiros de fuzil levando-o ao óbito (G1, 2019). Corroborando tal entendimento, Muniz e Junior nos ensinam que:

Os riscos ameaçam o mandato policial — a legitimidade e a legalidade do uso da força a serviço da paz social e das leis. As Forças Armadas podem não ser competentes, ou eficazes, ou efetivas, ou proficientes em suas ações como polícia. Isso justificadamente alimenta uma cautela, que pode ser mesmo uma saudável relutância, diante da freqüência ou duração de seu uso eventual. Efetivos treinados exclusivamente no uso do máximo da força para sobrepujar a resistência dos seus oponentes ao arripio dos danos colaterais na guerra são mal preparados quanto ao uso comedido da

força para produzir alternativas viáveis de obediência na paz. Acima de tudo, são efetivos despreparados para realizar uma conciliação quando a negociação for a melhor alternativa e para moderar o seu uso da força se necessitam tomar decisões imediatas ou prementes, quando, então, podem retornar aos reflexos e perspectivas de seu preparo combatente (2007, p. 52).

Tais fatalidades, mesmo que sejam exceções em operações do EB, contribuem de forma significativa para diminuir seu prestígio perante a comunidade e, conseqüentemente, com o prejuízo da legitimidade de sua atuação na segurança pública.

Portanto, o uso do EB de forma habitual, além de ir de encontro ao que prescreve o ordenamento jurídico, é um risco para a sociedade, devendo ser empregado apenas em casos de extrema necessidade.

3.1.6 Resultados das operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro

As operações de GLO desenvolvidas pelo Exército nas comunidades do Rio de Janeiro tem se mostrado eficientes na medida em que vem contribuindo para a diminuição dos índices de criminalidade e colaborando para apreensão de objetos oriundos de atividades ilícitas. Apenas durante a operação Arcanjo, desenvolvida nos complexos da Penha e do Alemão, de 2010 a 2012, no Rio de Janeiro, houve uma considerável melhora em seus indicadores. SOUZA, ao relatar dados divulgados pelo Comando Militar do Leste, nos mostra que:

Segundo o 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 ordem resultaram na instalação de um centro judiciário na área de pacificação, na oferta de serviços à população como serviços bancários, de telecomunicações, internet, TV 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. (2019, p. 30).

Na pacificação do complexo da Maré, após 14 meses de ocupação, nos anos de 2014 e 2015, os resultados de prisões e apreensões também foram bastante positivos, com uma importante desarticulação das facções criminosas que atuavam naquela região. Segundo o Ministério da Defesa:

Segundo dados da Chefia de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (ECMFA) do Ministério da Defesa, até a última quarta-feira (24), as tropas federais realizaram a prisão de 553 adultos e a detenção de 254 menores de idade. Além disso, foram feitas 550 apreensões de drogas e 58 de armas e mais 3.884 munições recolhidas.

Houve, ainda, a apreensão de 60 veículos, 89 motos e outros 436 materiais diversos. Foram abertos 106 autos de prisões em flagrantes e realizadas 121 detenções por crime militar (2015, não paginado).

Ainda, na Intervenção Federal ocorrida no ano de 2018 no Rio de Janeiro, ocasião em que estava em vigor um Decreto Presidencial de GLO no Estado, foram realizadas diversas operações igualmente com resultados positivos. A publicação do G1 (2018), que mostra dados do ISP-RJ, mostra os impactos da intervenção federal na criminalidade.

Impactos da intervenção federal na criminalidade

Dados do ISP pontam redução de roubos e aumento das mortes em operações policiais

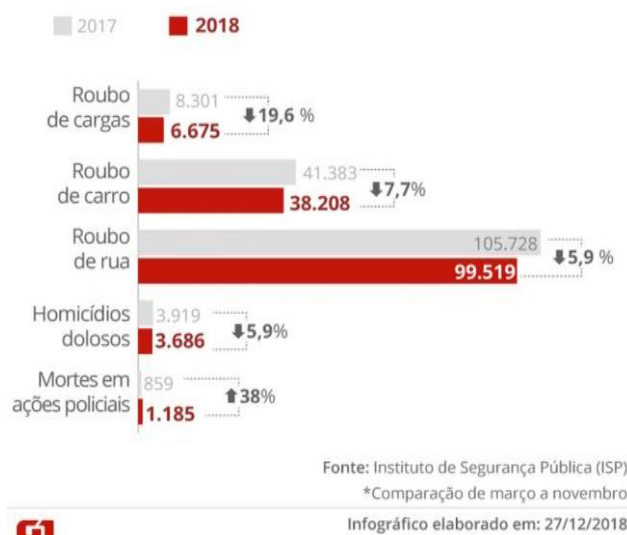


GRÁFICO 1 – Impacto da Intervenção Federal na Criminalidade.

Fonte: G1 (2018).

Pelos dados apresentados, nota-se no que diz respeito ao impacto na violência e na percepção de segurança da população, que o EB atuando como polícia repressiva no contexto das operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro tem trazido resultados positivos, contribuindo para a opinião pública favorável e, por conseguinte, para a legitimidade das ações.

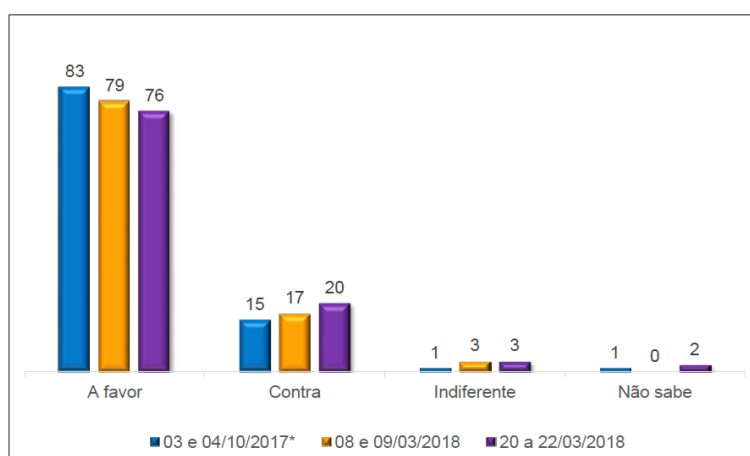
3.1.7 Da opinião pública

Os bons resultados apresentados em ações desempenhadas pelo EB nas comunidades do Rio de Janeiro fazem com que a sociedade, de uma maneira geral, mantenha sua crença nessa instituição.

Em pesquisa realizada pelo Instituto Data Folha, entre 20 e 22 de março de 2018, 76% da população carioca era favorável a Intervenção Federal. Embora a pesquisa mostre um pequeno decréscimo nos percentuais de confiança da população ao longo de 6 (seis) meses, os números continuavam bastante favoráveis. Sem dúvida, isso se deu pela credibilidade adquirida nas operações que antecederam a intervenção.

O quadro a seguir mostra a opinião do carioca a respeito da convocação do Exército para atuar na segurança pública.

Comparativo sobre a opinião da convocação do exército para combater a violência no Rio de Janeiro
(estimulada e única, em %)



*Opinião de que o exército seja convocado para combater a violência no Rio de Janeiro

GRÁFICO 2: Comparativo sobre a opinião de convocação do exército para combater a violência no Rio de Janeiro.

Fonte: Data Folha (2018).

Essa mesma pesquisa avalia que, de maneira geral, 79% dos cariocas eram a favor do emprego do EB na segurança pública:

De forma geral, 79% são a favor da atuação do Exército na segurança pública do Rio de Janeiro, e 18% são contra. A parcela dos que indiferentes e sem opinião sobre o tema soma 3%. A oposição à presença do Exército nas ruas da cidade é mais alta entre os mais jovens (27%), entre os

cariocas com ensino superior (25%), na fatia dos mais ricos (30%) e entre moradores da Zona Sul (35%) (DATA FOLHA, 2018, não paginado).

Nota-se que a percepção da população se mantém favorável as FA nos últimos anos, fruto do seu desempenho elevado, do seu profissionalismo e da competência com que desempenham suas atividades.

Em pesquisa realizada em julho de 2019, pelo Instituto Data Folha, mais uma vez as FA se mantiveram como o seguimento de maior credibilidade perante os brasileiros:

Os seis meses do governo de Jair Bolsonaro (PSL) tiveram pouco impacto sobre a percepção dos brasileiros sobre as instituições que atuam na democracia brasileira. As Forças Armadas seguem com o índice mais alto de confiança, enquanto partidos políticos continuam pouco confiáveis, com poucas mudanças nos índices registrados em julho na comparação com três meses atrás, em abril deste ano. Uma parcela de 42% confia muito nas Forças Armadas, índice ligeiramente inferior ao registrado em abril (45%). Os demais confiam um pouco (38%) nas Forças Armadas, e 19% não confiam. No levantamento passado, esses índices eram de 35% e 18%, respectivamente (2019, não paginado).

Portanto, esse nível de confiança que a população brasileira e, em particular, a população carioca depositam nas FA contribuem para a opinião pública favorável e, conseqüentemente para a legitimidade de seu emprego na segurança pública.

3.2 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Resta claro que as operações de GLO são estabelecidas pelo art. 142 da CR/88 e que a Lei Complementar 97/99 e o Decreto 3.897/01 estabelecem os critérios de emprego.

Para que sejam empenhadas nessas ações, faz-se necessário que sejam cumpridos os requisitos impostos nestes instrumentos normativos, quais sejam: a declaração formal do governador do Estado do esgotamento dos instrumentos de segurança pública (previstos no art. 144 da CR/88); que seja para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; que sejam episódicas, em área previamente estabelecida e por tempo limitado; e que o comando seja transferido para a autoridade militar responsável pela operação.

Embora o estrito cumprimento das leis seja fator fundamental, não é o único que garante a legitimidade das ações. Tão importante quanto atuar conforme os diplomas legais é a percepção que as sociedades (nacional e internacional) e a

população local possuem sobre o emprego da Força (BRASIL, p.5-5, 2014). Segundo Junior:

As legitimidades das ações das FA é outro ponto de debate que abate o uso da última instância do Poder Militar do Estado em Op GLO. Nesta senda, cresce de importância o atendimento a todos os preceitos e normas legais que amparam e balizam tal emprego, que em certa medida tornam-se os principais indicadores da manutenção do apoio da opinião pública as ações da F Ter. Desta maneira, infere-se que a legalidade e a opinião pública influenciam diretamente a legitimidade das ações de garantia da lei e da ordem das Forças Armadas em assuntos relacionados com segurança pública (2018, p.81).

Logo, pode-se dizer que tanto o estrito cumprimento das leis e normas vigentes, quanto a busca pela opinião pública favorável são fatores de legitimidade das ações do Exército na GLO.

Se analisarmos as operações realizadas pelo Exército desde 1992 até 2018 é fácil perceber que seu emprego em GLO tem sido recorrente (QUADRO 1), o que vai de encontro ao seu caráter episódico estabelecido na lei. Além disso, não raras foram às vezes em que o Exército foi empregado nas comunidades do Rio de Janeiro sem o cumprimento do regramento legal.

Na Operação Arcanjo, por exemplo, desenvolvida em 2010 no Rio de Janeiro, nos Complexos do Alemão e da Penha, o EB foi empregado em situação de normalidade institucional (LIMA, 2012, p.19), ou seja, sem que houvesse a decretação de Estado de Sítio, Estado de Necessidade ou Intervenção Federal. O EB permaneceu como força de ocupação por 583 dias em GLO.

Em que pese nesta situação fosse possível identificar a crise na segurança pública do Estado, não há qualquer referência ao esgotamento dos OSP na solicitação de emprego das FA. Tanto que a Diretriz Ministerial 04/10, de 25 de novembro de 2010, que determinou o emprego das FA na GLO nessa operação, não fez qualquer menção a indisponibilidade, insuficiência ou inexistência dos OSP.

Além disso, não foi estabelecido um prazo de início e fim da operação, conforme determina a lei. Segundo Souza:

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 (2018, p.40).

Do mesmo modo, na Operação São Francisco, desenvolvida no Complexo da Maré – RJ, de junho de 2014 a abril de 2015, o EB agiu em situação de normalidade institucional (SOUZA, 2018, p.72). Nessa ocasião, o EB foi empregado sem que houvesse o esgotamento dos OSP Estaduais, deixando, portanto, de cumprir este requisito legal. Segundo SOUZA:

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 as unidades policiais que justificariam as operações não chegaram a afetar a ordem a ponto de afetar a ordem interna do Estado, nem tão pouco geraram a comoção da opinião pública. Além disso, a ocupação foi realizada pelas próprias forças policiais do cariocas, evidenciando que não havia esgotamento de sua capacidade de ação (2018, p. 41).

Logo, nota-se que houve vício de legalidade ao não ser constatado o esgotamento dos OSP, caracterizando a **falta de legitimidade na operação**.

Já na Operação Carioca, ocorrida em fevereiro de 2017 diante da ameaça de greve da Polícia Militar do Rio de Janeiro, o EB foi empenhado durante apenas 8 (oito) dias após solicitação formal do Governador do Estado, Luiz Fernando Pezão, mediante a “indisponibilidade” dos meios de segurança pública do Estado (SOUZA, 2018, p.71).

Portanto, é notável que durante as duas primeiras operações citadas não houve o cumprimento dos requisitos de declaração formal do esgotamento dos meios de segurança pública e, ainda, o tempo de ocupação foi muito extenso, justamente por não haver formalmente uma delimitação do tempo de permanência na operação. **O que leva a concluir que, nestes casos, não houve a total observância dos diplomas legais e, portanto, essas operações carecem de legitimidade.**

Já na Operação Carioca, percebe-se uma evolução no que diz respeito ao cumprimento da lei. Nesta operação, houve a declaração formal de esgotamento dos meios de segurança pública e delimitação no tempo, o que vai ao encontro das normas em vigor, legitimando a atuação do EB.

Cabe destacar que o uso recorrente do EB nas comunidades do Rio de Janeiro, como tem ocorrido nos últimos anos, acarreta o risco do seu uso político como forma de arrefecer as questões da segurança pública. Com isso, passa-se a imagem de que os problemas estariam sendo resolvidos.

O uso das FA em GLO deve ser entendido como excepcional e uma parte de um todo que envolve planejamentos estruturais nas áreas política, econômica, social e de segurança. O uso descabido do Exército como massa de manobra política pode comprometer a sua imagem uma vez que, ao saírem das comunidades, todos os problemas retornam. Segundo Barros, et al.:

Outrossim, é desejo dos comandantes militares obter aprovação junto à população e opinião pública, sobretudo em tempos pacíficos quanto à ameaças externas, quando crescem os questionamentos a respeito da necessidade de forças militares. Para os governantes, primordialmente em períodos eleitorais, o emprego dos militares na segurança pública tem se mostrado uma alternativa barata e eficiente. Eficiente não por dar fim ao problema, mas por passar à população a imagem do combate por parte das autoridades frente ao aumento da violência urbana e do tráfico de drogas (2018, p.4).

O uso habitual do EB em GLO nas comunidades do Rio de Janeiro está em desacordo com os mandamentos constitucionais e legais. Seu emprego ordinário contribui para a perda da legitimidade das ações, uma vez que pode mascarar outras intenções das autoridades do Executivo, além de não trazer resultados concretos (apenas momentâneos) levando a opinião pública a desacreditar na sua eficiência.

Resta claro que a legitimidade é fator de sucesso nas operações de GLO e deve ser almejada do planejamento ao final das ações. Para que se tenha legitimidade, é necessário o cumprimento dos requisitos legais, tanto para o emprego do EB em GLO quanto na conduta durante as operações, bem como a busca da opinião pública favorável.

Portanto, diante do exposto, conclui-se que não há legitimidade no emprego recorrente do EB nas comunidades do Rio de Janeiro quando não há o cumprimento simultâneo de todos os requisitos Constitucionais e Legais que amparam a atuação em GLO. O uso das FA não pode ser fundamentado apenas nos requisitos legais de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para um melhor entendimento, propõe-se no APÊNDICE A um quadro com os requisitos necessários para a legitimidade das operações militares nas comunidades do Rio de Janeiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O emprego do Exército em operações de GLO tem acontecido de forma recorrente nos últimos anos. De 1992 até 2018, várias foram as ocasiões em que foi empregado na segurança pública, sobretudo no Rio de Janeiro, Estado que possui alarmantes índices de criminalidade. Além disso, as perspectivas de emprego em um futuro próximo são reais, haja vista que essa situação perdura. Com esse trabalho buscou-se solucionar o seguinte problema: há legitimidade na atuação recorrente do Exército Brasileiro nas comunidades do Rio de Janeiro nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, amparando seu emprego apenas nos requisitos legais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio?

Orientado pelos objetivos traçados, esta pesquisa utilizou-se da revisão bibliográfica, através da Constituição Federal, leis e manuais que disciplinam a atuação das FA em ambiente urbano e na GLO. De estudos científicos de autores que abordam aspectos pertinentes. Além de documentos oficiais do Governo Federal, Ministério da Defesa e da imprensa de grande circulação. Tudo com a finalidade de atingir os conhecimentos necessários e verificar os requisitos para a legitimidade das operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro.

A metodologia aplicada foi suficiente e auxiliou na execução lógica do estudo, valendo-se do método indutivo, uma pesquisa de natureza aplicada e de abordagem qualitativa descritiva do problema.

Através dos processos metodológicos estabelecidos e com base nos resultados apresentados, chega-se a seguinte resposta ao problema apresentado: não há legitimidade na atuação recorrente do EB nas comunidades do Rio de Janeiro nas operações de GLO amparando seu emprego apenas nos requisitos de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Verificou-se ao longo da pesquisa que o conceito de legitimidade é mais amplo do que o de legalidade. Para que se tenha legitimidade, faz-se necessário o cumprimento da CF/88 e das leis infraconstitucionais que regulam o emprego do EB na GLO. E que, por ser medida excepcional, a GLO só pode acontecer mediante a observância de todos os requisitos normativos de forma simultânea.

Além disso, para obter legitimidade as operações de GLO precisam contar com a opinião pública favorável; e para que seja atingido este último requisito, é

indispensável uma boa percepção da sociedade, bem como da população local a respeito das atividades desempenhadas pelo EB.

Viu-se que, nos últimos anos, nem sempre foram cumpridos todos os requisitos legais para o estabelecimento da GLO. Por vezes, as autoridades políticas utilizaram o EB nas comunidades do Rio de Janeiro apenas fundamentando seu emprego na falta de segurança pública, eivando a legitimidade de suas ações.

Com relação à opinião pública, embora sua imagem tenha sido desgastada pelas inúmeras operações e pelo tempo demasiadamente excessivo de permanência em algumas operações, o EB continua a ter credibilidade muito positiva no Rio de Janeiro, onde a maioria da população defende a participação da instituição na segurança pública. E, ainda, em âmbito nacional, continua a ser a instituição de maior confiança pela sociedade. Fruto de sua competência, dos bons resultados apresentados e da capacidade de atuar nas situações mais adversas.

REFERÊNCIAS

ALVES, Roani. **G1**, Rio de Janeiro, 27 dez. 2018. Cerimônia marca fim da intervenção federal no RJ: 'Cumprimos a missão', diz general. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/27/cerimonia-encerra-intervencao-federal-na-seguranca-do-rj.ghtml>>. Acesso em: 25 Ago. 2019.

ARAÚJO, Marco Aurélio Souto de. **O emprego do Exército Brasileiro no combate ao crime organizado: desafios e perspectivas**. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

AVALIAÇÃO de governos e opinião sobre segurança pública no Rio. **Instituto Data Folha**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/03/1962259-no-rio-maioria-aprova-intervencao-mas-nao-ve-melhora-na-seguranca.shtml>>. Acesso em: 27 Ago. 2019.

BARROS, Matheus Fonseca et al. **As consequências da atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/as_consequencias_da_atuacao_das_forcas_armadas_na_garantia_da_lei_e_da_ordem.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto Nº 3879**, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acessado em: 06 de maio de 2019.

_____. Exército. Portaria Nº 146 COTER, de 27 de novembro de 2018. Manual de Campanha EB70-MC10.242, Operação de Garantia da Lei e da Ordem. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n.50, 16 dez.18.

_____. **Lei Complementar Nº 97**, de 9 de julho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acessado em 07 de maio de 2019.

_____. Ministério da Defesa. **Ocasões em que as Forças Armadas foram empregadas em GLO**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2.tabela-glo_atualizada_em_03_ABR_19.pdf>. Acessado em 07 de maio de 2019.

_____. _____. Portaria Normativa Nº 3461, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a publicação Garantia da Lei e da Ordem: MD 33-M-10. 2 ed. **Diário Oficial da União**, nº 23, de 03 fev. 14.

FORÇAS ARMADAS tem maior grau de confiança entre as instituições. **Instituto**

Data Folha. São Paulo, 2019. Disponível em:

<<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>>. Acesso em: 28 Ago. 2019.

FRANCO, André Luiz dos Santos. **Entre a legalidade e a legitimidade: a função do Exército Brasileiro na Primeira República.** 2014. 245 f. Tese (Doutorado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

JUNIOR, Artur Heinz Lucas. **A Manutenção do Estado Democrático de Direito por Meio das Operações de Garantia da Lei e da Ordem pelo Exército frente as Garantias Individuais dos cidadãos.** 2017. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2017.

LIMA, Carlos Alberto de. **Os 583 dias da pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão.** Agência 2A Comunicação. 1. ed. Rio de Janeiro: 2012.

MARTINS, Marco Antônio e SOARES, Paulo Renato. **G1**, Rio de Janeiro, 30 Abr. 2019. Músico morreu com nove tiros de fuzil disparados por militares do Exército, diz laudo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/30/musico-morreu-com-nove-tiros-de-fuzil-disparados-por-militares-do-exercito-diz-laudo.ghtml>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

MONTEIRO, Odilon Lugão et al. **Uma Análise das Operações de Garantia da Lei e da Ordem: Desdobramentos, Consequências e Dificuldades.** Escola Naval, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/uma_analise_das_operacoes_de_garantia_da_lei.pdf> Acesso em 06 mai. 2019.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira e PROENÇA JUNIOR, Domício. **Forças armadas e policiamento.** Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1, 1 Ed, 2007. Pág 48 – 62.

OLIVEIRA JUNIOR, Luciano Melo de. **A Crise da Segurança Pública na Agenda da Defesa Nacional: O Caso do Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem do Estado do Rio de Janeiro de 2010 a 2017.** 2018. 100f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, Fábio Negrão de. **O emprego do Exército Brasileiro no combate ao crime organizado: desafios e perspectivas.** 2018. 87f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2018.

APÊNDICE A – Fatores de Legitimidade das Operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro

OPERAÇÕES DE GLO NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO	
LEGITIMIDADE	
Legalidade	Opinião Pública Favorável
1- Declaração formal de esgotamento dos OSP (art. 144 da CF/88) Estaduais.	1- Atuação conforme as “regras de engajamento”.
2- Finalidade: preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.	2- Atitude correta: firme, mas educada e serena.
3- Episódica.	3- Emprego da Engenharia em obras de interesse da população local.
4- Área previamente estabelecida.	4- Estabelecer boa comunicação (imprensa e habitantes locais).
5- Período de tempo limitado (menor tempo possível).	5- Atuação com demais setores da sociedade civil e do Estado.
6- Autorização do Presidente da República (Decreto Presidencial).	6- Garantir um ambiente seguro aos habitantes locais.
7- Transferência do controle operacional dos OSP a autoridade encarregada das operações.	7- Respeito a cultura local.

QUADRO 2 – Fatores de Legitimidade das Operações de GLO nas comunidades do Rio de Janeiro.

Fonte: O autor.