



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP COM DOUGLAS VELOSO TOMAZ DE AQUINO

**AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

**Rio de Janeiro
2020**



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP COM DOUGLAS VELOSO TOMAZ DE AQUINO

**AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

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
2020**



**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 COM DOUGLAS VELOSO TOMAZ DE AQUINO**

Título: **AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

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
DARDANO DO NASCIMENTO MOTA - TC Cmt Curso e Presidente da Comissão	
RAFAEL VILLAR OLIVEIRA - Cap 1º Membro	
GLAUCO GONÇALVES DA SILVA - Cap 2º Membro e Orientador	

DOUGLAS VELOSO TOMAZ DE AQUINO – Cap
Aluno

AS FORÇAS ARMADAS E A SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Douglas Veloso Tomaz de Aquino*
Rafael Villar Oliveira**

RESUMO

O aumento da violência nos grandes centros urbanos demonstra a constante ineficiência dos Órgãos de Segurança Pública e gera o debate em torno do emprego das Forças Armadas (FA) na defesa da Ordem Pública Interna. O presente artigo tem por objetivo apresentar o papel da FA no contexto da Segurança Pública, no tocante a necessidade, desvio ou paralisação da missão constitucional, buscando analisar o fundamento jurídico do emprego na Segurança Pública na Constituição Federal de 1988 e outros dispositivos regulamentares. Para cumprir esse objetivo, o trabalho foi dividido em três fases, sendo a primeira uma pesquisa exploratória bibliográfica por meio da literatura existente e relatórios relativos à Política de Defesa Nacional, à Segurança Pública e o emprego das FA na Segurança Pública. A segunda fase se caracterizou pela coleta de dados relativa ao questionário disponibilizado aos militares, principalmente, oficiais do Exército Brasileiro (EB), participantes de missões reais no âmbito das FA. E na última fase, foi realizada a análise dos dados obtidos. Todos os dados obtidos foram empregados com o objetivo de demonstrar a forma de efetivação dessa medida e suas exceções, já que as FA foram criadas voltadas para o combate e a defesa externa, e não para a repressão da criminalidade civil ou o policiamento ostensivo. Concluiu-se, ao final, que é necessário o emprego das FA com objetivo de restabelecer a Ordem Pública. Contudo, essa decisão deve ser decidida com extrema prudência, diante de uma real necessidade, para que não haja banalização deste precioso recurso para a Sociedade Brasileira.

Palavras-chave: Forças Armadas. Segurança Pública. Operação de Garantia da Lei e da Ordem.

RESUMEN

El aumento de la violencia en los grandes centros urbanos demuestra la ineficiencia constante de los Cuerpos de Seguridad Pública y genera el debate sobre el uso de las Fuerzas Armadas (FA) en la defensa del Orden Público Interno. Este artículo tiene como objetivo presentar el papel de la FA en el contexto de la Seguridad Pública, con respecto a la necesidad, desviación o parálisis de la misión constitucional, buscando analizar la base legal del empleo en la Seguridad Pública en la Constitución Federal de 1988 y otras disposiciones reglamentarias. Para cumplir este objetivo, el trabajo se dividió en tres fases, la primera fue una investigación bibliográfica exploratoria a través de la literatura existente y los informes relacionados con la Política de Defensa Nacional, la Seguridad Pública y el uso de AF en la Seguridad Pública. La segunda fase se caracterizó por la recopilación de datos relacionados con el cuestionario puesto a disposición de los militares, principalmente oficiales del Ejército de Brasil (EB), que participan en misiones reales dentro del alcance de la FA. Y en la última fase, se analizaron los datos obtenidos. Todos los datos obtenidos se utilizaron para demostrar cómo se implementó esta medida y sus excepciones, ya que los FA se crearon con el objetivo de combatir y defender externamente, y no para la represión del crimen civil o la vigilancia policial ostensiva. Se concluyó, al final, que es necesario usar el FA para restaurar el orden público. Sin embargo, esta decisión debe decidirse con extrema precaución, ante una necesidad real, para que este valioso recurso para la Sociedad Brasileña no sea trivializado.

Palabras clave: Fuerzas Armadas. Seguridad Pública. Operación de Garantía de Ley y Orden.

* Capitão da Arma de Comunicações. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2011. Pós-graduado *lato sensu* em Guerra Eletrônica pelo Centro de Instrução de Guerra Eletrônica em 2012 e pós-graduado *lato sensu* em Gestão de Sistemas Táticos de Comando e Controle em 2017.

** Capitão da Arma de Comunicações. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2009. Pós-graduado *lato sensu* em Guerra Eletrônica pelo Centro de Instrução de Guerra Eletrônica em 2012. Realizou o Curso de Extensão de Gestão de Manutenção de Comunicações na Escola de Comunicações em 2013.

INTRODUÇÃO

Weber (1982), no seu livro *Ensaio de Sociologia*, defende que o Estado é o detentor do monopólio da violência legítima em seu território, permitindo a este, exercer total soberania no âmbito interno e externo. As Forças Armadas (FA), Instituição Nacional Permanente, é o instrumento militar de violência legítima, que tem por missão na Constituição Federal de 1988:

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. 87).

Além disso, cabe às FA o desempenho de atribuições subsidiárias gerais e particulares previstas em lei específica, seja por meio de operações singulares ou mesmo conjuntas, com foco no apoio interagências, de modo a buscar maior eficácia e eficiência nas atividades (BRASIL, 2013). Dentre elas, podemos definir da seguinte forma, conforme o art. 16 da LC 97/99:

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República. (BRASIL, 1999).

Contudo, a LC 117/04 alterou o artigo anterior, criando outras possibilidades de emprego:

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. [o destaque é nosso] (BRASIL, 2004).

Posteriormente, outras Leis Complementares ampliaram as atribuições, dentre elas: atuação na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais, segurança de autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais (BRASIL, 2004).

No que tange ao emprego do Exército Brasileiro em missões subsidiárias, a LC 117/04, expressa que:

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:
I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;
II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;
III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no

território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 2004).

Todas essas mudanças tiveram como pressuposto o aumento da violência interna, os conflitos urbanos, greves das polícias estaduais, combate ao narcotráfico, conflitos transfronteiriços, dentre outros motivos.

Mesmo antes dos dispositivos legislativos, as FA sempre participaram ativamente da vida política e social brasileira, destacando-se a participação na Invasão Holandesa em 1624, a Guerra do Paraguai em 1864, a Cabanagem em 1835 e a Balaiada em 1838.

Mas o principal questionamento tem como referência os limites da jurisdição observados para o emprego das FA. Para Bastos (2004), o principal dilema tem a ver com “O problema parece firmar-se em dois marcos distintos, porém correlatos: o legal e o da atuação política”.

Por isso, o escopo deste trabalho buscou entender a missão constitucional das FA no que tange ao seu emprego nas missões subsidiárias. A partir disso, foram analisados outros conceitos relevantes para melhor compreensão do tema, como: segurança interna, ordem pública e sua relação com a Segurança Pública, o uso do Poder de Polícia e a análise da competência constitucional primária da manutenção da ordem pública.

Atualmente, podemos verificar que o emprego das FA em Operações Subsidiárias já pode ser visto como uma realidade, onde seus efeitos e suas novas possibilidades começam a surgir como temas de estudo para a evolução da Força Terrestre. Tendo por base essa nova dinâmica, a presente pesquisa busca analisar o emprego atual das Forças Armadas na Segurança Pública Interna dentro da ótica da sua missão constitucional, buscando inferir se tal atividade é necessária ou se desvia de sua atividade primária, conforme à Constituição Federal de 1988.

1.1 PROBLEMA

Ao pesquisar o que de mais recente e atual tem sido produzido sobre as atividades e tarefas desempenhadas pelas FA em missões reais em apoio à Segurança Pública, observa-se que, ao longo de 27 anos, houve um total de 136 operações, até abril do corrente ano. Dessa forma, pode-se inferir que o emprego das FA em missões reais não é um acontecimento recente (BARROS et al., 2018).

Contudo, por conta da ascensão da violência urbana, especialmente do crime organizado, oriundos do descuido do Estado com a prevenção às causas dos

crimes, somado ao sucateamento e escasso aparelhamento dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) dos grandes centros urbanos, como, por exemplo, no Rio de Janeiro, “as FA têm sido convocadas, cada vez mais, a atuar na segurança pública, função precípua das polícias” (BARROS et al., 2018).

Diante do quadro acima, a sociedade tem exigido, cada vez mais, do Governo Estadual e Federal uma resposta efetiva para esse cenário de insegurança. Uma das políticas mais eficazes tem sido o emprego das FA, particularmente, do Exército Brasileiro, em operações de Garantia da Lei e da Ordem (BARROS et al., 2018). Com isso, a população volta-se para as FA como o “último recurso”; uma reserva de integridade e força que teria o condão de resolver o problema.

O aumento do emprego das FA na Segurança Pública no Brasil é um aspecto que tem sido discutido e acompanhado pelo Estado-Maior do Exército (EME) que, em 2005, organizou um grupo de controle para elaborar os Cenários EB/2022, por meio do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx). Um dos objetivos deste Centro é monitorar a Institucionalização do emprego das FA na Segurança Pública devido à deterioração da Ordem Pública atual (ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 2007).

Com isso, buscou-se analisar até que ponto o emprego das FA na Segurança Pública poderia influenciar na banalização do seu emprego mesmo diante de todos os aspectos legais exigidos, transformando-a, subsidiariamente, em um Órgão de Segurança Pública. Dessa forma, visando preencher as lacunas no conhecimento, bem como aprofundar as abordagens até então relatadas, formulou-se o seguinte problema de pesquisa:

- Seria o emprego das Forças Armadas na segurança pública uma necessidade, um desvio ou uma paralisação da missão constitucional?

1.2 OBJETIVOS

No intuito de buscar atender à problematização apresentada anteriormente, o objetivo geral desse projeto será verificar em que medida a atuação das FA em missões reais no âmbito da Segurança Pública é necessária ou se desvia da missão constitucional; bem como se os amparos legais são suficientes para resguardar as FA, de forma sistemática, quando estiverem atuando nessas operações.

Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram formulados:

a. Realizar uma pesquisa bibliográfica sobre as normas gerais para

organização, o preparo e o emprego das FA;

b. Realizar uma pesquisa bibliográfica sobre a jurisprudência para emprego das FA na Garantia da Lei e da Ordem;

c. Identificar as situações onde o emprego das FA é imprescindível para garantir a segurança;

d. Selecionar uma amostra coerente à pesquisa, a fim de serem submetidos à aplicação de questionário;

d. Elaborar e aplicar os questionários;

e. Realizar análise qualitativa dos dados adquiridos no questionário;

f. Realizar análise quantitativa dos dados adquiridos no questionário;

g. Inferir sobre as experiências adquiridas de oficiais que já participaram de alguma Operação de Garantia da Lei e da Ordem;

h. Concluir sobre a real necessidade do emprego das FA na Segurança Pública.

i. Propor sugestões que satisfaçam os possíveis óbices identificados.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

Ao longo dos anos, as Forças Armadas, particularmente o Exército Brasileiro, têm sido requisitadas para auxiliar na resolução de questões fundamentais para o Estado Brasileiro, ao ponto de se confundir a trajetória histórica de ambos. Contudo, esse emprego tem sido questionado, apesar de parcialmente pacificado nas esferas federais dos Poderes da União, visto que é fruto da gestão da Segurança Pública pelos governos estaduais, os quais têm se mostrado incapazes de proporcionar o mínimo de bem-estar social à população (CAVALCANTI, 2006).

Com base no histórico das Operações de Garantia da Lei e da Ordem, observa-se um aumento desse tipo de operação pelas Forças Armadas na última década. Como consequência, ter uma retaguarda jurídica para atuar em operações de GLO se faz necessário, tendo em vista que permite que os militares que serão empregados nessas operações estejam, adequadamente, amparados pelas leis e cientes dos seus direitos e deveres como agentes do Estado.

Sob a ótica de Cavalcanti (2006):

[...] o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, na forma como vem sendo feito, não encontra amparo legal e se constitui em

verdadeira intervenção federal sem atendimento às formalidades impostas pela Constituição.

Ao contrário do pensamento acima, existem outros estudiosos que têm o posicionamento favorável, a exemplo do professor Junior (2010), que defende o emprego ordinário das FA, orientado pelo princípio da subsidiariedade.

Nesse contexto, o estudo visa documentar os principais aspectos referentes à real necessidade de emprego das FA na Segurança Pública sob a ótica política, psicossocial, econômica e estratégica; levantando os aspectos positivos e negativos.

Vale ressaltar que este trabalho se justifica pelo fato da importância do assunto perante à sociedade brasileira e por ser um tema bastante atual acerca da Segurança Pública; ocasionando o desenvolvimento e a adaptação da Doutrina Militar diante do novo cenário. Busca-se com isso, identificar se é necessário, se é um desvio de finalidade ou até uma paralisação da missão constitucional das FA, o fato de serem empregadas como força policial em determinados Estados que apresentam sérios problemas na Segurança Pública.

2 METODOLOGIA

Com a finalidade de levantar dados que possibilitem a solução para o problema apresentado, buscou-se a leitura analítica, o fichamento das fontes e envio de questionários, além da argumentação e discussão dos resultados.

Para tanto, foi contemplado uma sequência lógica de raciocínio, delimitando a pesquisa, formulando-se uma concepção metodológica, e, por fim, limitando-se o método acima mencionado.

De acordo com a Taxionomia de Vergara (2009), foi empregada a pesquisa quantitativa de dados, com o objetivo de identificar as causas para o emprego das FA como uma solução para a Segurança Pública.

Vale ressaltar que o presente estudo não visa esgotar sobremaneira o assunto em pauta, ao contrário, visa levantar subsídios, tendo como referência a legislação em vigor, para estabelecer o seguinte questionamento: a participação das FA em apoio a Segurança Pública é benéfica ou é um desvio de finalidade, tornando-se conveniente, apenas, para o Poder Público?

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Ao longo da história, as FA tiveram um papel decisivo na história do Brasil, defendendo a sociedade interna e externamente, permitindo o desenvolvimento do culto a Pátria e o sentimento de Nação. Soares (1999) define as FA:

[...] conjunto de instituições militares permanentes, técnica e hierarquicamente organizadas, instruídas, equipadas e disciplinadas, que se destinam a defender, na ordem interna, os princípios da legalidade, a integridade do território nacional e as instituições fundamentais do Estado, bem como a garantir a execução da sua Constituição; e, na ordem externa, a repelir ou revidar pelas armas o ataque do inimigo ou o ultraje à honra e à soberania da pátria (SOARES, 1999, p. 528).

Com isso, da análise das atribuições das FA, divide-se em 03 (três) objetivos fundamentais: defender a soberania brasileira, garantindo suas fronteiras e reprimindo o inimigo externo; atuar no cumprimento das obrigações internacionais, de caráter militar, assumidas pelo País; e defender a ordem interna em situações de anormalidade institucional (GARCIA, 2008, p.11).

Contudo, cada vez mais é observado o emprego das FA, especialmente, o Exército Brasileiro (EB) com o objetivo de defender a ordem interna em situações de anormalidade constitucional, função esta, normalmente ligada à força permanente civil, desempenhada por agentes meramente administrativos ou por agentes armados (DUGUIT, 1911). Na tabela abaixo, podemos observar a distribuição das Operações de GLO no qual o EB foi empregado, no período de 1992 até a presente data, totalizando mais de 140 ações:

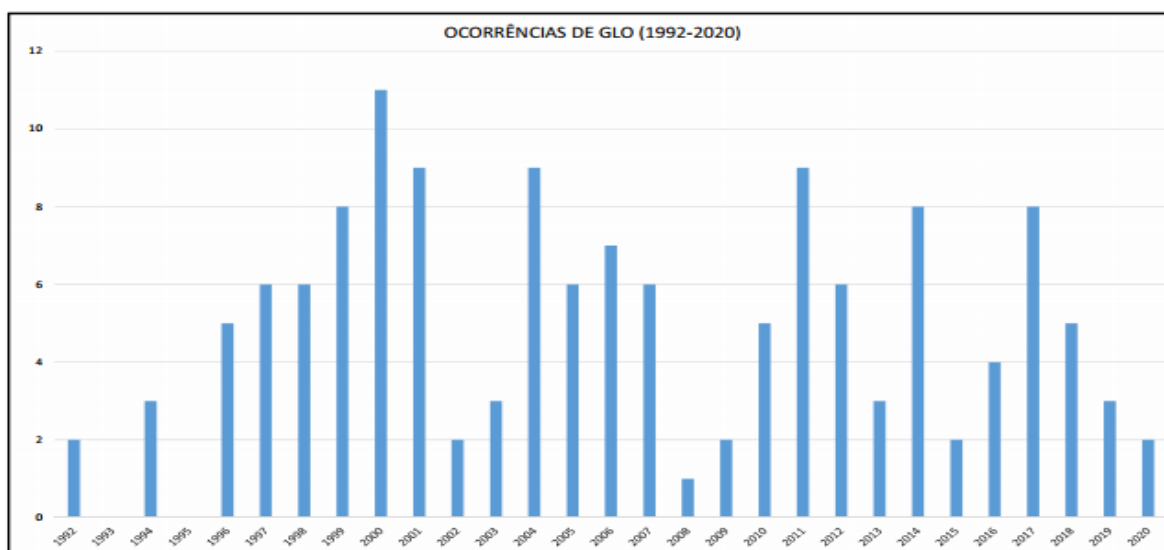


Gráfico 01: Distribuição das Op GLO 1992 - 2020

Fonte: (BRASIL, 2020)

No Comando Militar do Leste (CML), foram realizadas diversas ações, nesse contexto, conforme quadro abaixo:

Ano	Nome da Operação	Objetivos
1992	Eleições	Garantir o pleito eleitoral (até os dias atuais, quando solicitado pelo Tribunal Superior Eleitoral)
	ECO 92	Prover segurança na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
1994	Rio I	Cooperar com Órgãos de Segurança Pública (OSP) para a redução das ações de crime organizado
1995	Rio II	Dar continuidade as cooperações com os OSP, ampliando as propostas para combater o crime organizado como um todo.
1998	MERCOSUL	Prover a segurança na cidade do Rio de Janeiro para o XV Reunião do MERCOSUL.
1999	Rio Branco ou CIMEIRA	Proteção da Reunião dos 49 Chefes de Estados dos Países da América Latina, do Caribe e União Europeia.
	Encontro de Petrópolis	Segurança da cerimônia comemorativa do 40º aniversário do Banco Interamericano de Desenvolvimento.
2003	Guanabara	Atuar face à criminalidade da cidade do Rio de Janeiro no período do feriado de carnaval.
	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.
2004	Polícia Federal	Ficar em condições de substituir a Polícia Federal no exercício de suas funções.
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.
		Cumprir mandados de busca e apreensão para recuperar armamento roubado do ECT.
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.
2007	Entorno	Intensificar a segurança nas vias urbanas no perímetro externo das Organizações Militares operacionais do Exército Brasileiro, na cidade do Rio de Janeiro e

		municípios vizinhos, realizando patrulhamento a pé e motorizado.
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.
2011	V Jogos Mundiais Militares (V JMM)	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.
2012	Rio +20	Prover a segurança das delegações participantes, bem como dos chefes de Estado e de Governo.
2013	Libra	Garantir a segurança para execução do 1º leilão do pré-sal do Campo do Libra.
	Jornada Mundial da Juventude (JMM)	Prover a segurança das atividades relativas a JMJ e da visita do Papa Francisco à cidade do RJ.
	Copa das Confederações	Prover a segurança dos Jogos das Copa das Confederações e da Copa do Mundo.
2014	Copa do Mundo FIFA 2014	
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.
2016	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Prover a segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.
2017	Carioca	Preservar a Ordem Pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio na região metropolitana do município do Rio de Janeiro.
	Furacão I a XIV	Realizar Operações de Inteligência e da 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.
2018	Intervenção Militar	Pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro

Quadro 1 – Emprego do EB no CML 1992 - 2020

Fonte: BRASIL, 2020

Verifica-se, nesse breve histórico, a intensa e quase permanente participação do EB em ações voltadas para a área da Segurança Pública, especialmente nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

Nesse contexto, buscando-se maiores embasamentos legais, foram empregados, também, artigos, monografias de mestrado e doutorado a respeito do tema. Essa delimitação teve como objetivo o levantamento máximo de dados sobre a pesquisa.

Foram utilizadas as palavras-chave Forças Armadas, Segurança Pública, Intervenção Militar, emprego, atuação, juntamente com seus correlatos em inglês e espanhol, na base de dados Google Acadêmico, Scielo, em sítios eletrônicos de busca na internet, biblioteca de monografias da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). O sistema de busca foi complementado pela coleta de revistas digitais, de publicação semestral da Divisão de Doutrina da Escola de Comando e Estado - Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, bem como de manuais de campanha referentes ao tema do Exército Brasileiro.

a. Critério de inclusão:

- Estudos e/ou matérias jornalísticas publicadas em português, inglês ou espanhol, relacionados ao emprego das FA na Segurança Pública ou a qualquer tipo de intervenção militar em ambiente urbano brasileiro;

- Estudos e matérias jornalísticas referentes às Operações de Garantia da Lei e da Ordem no Brasil; e

- Estudos qualitativos sobre o emprego das Forças Armadas em ambiente urbano.

b. Critério de exclusão:

- Estudos que não possuem referência bibliográfica; e

- Estudos relacionados ao emprego das FA em região de fronteira e/ou selva.

2.2 COLETA DE DADOS

Na sequência do aprofundamento teórico a respeito do assunto, o delineamento da pesquisa contemplou a coleta de dados através de um questionário, o qual pode ser sintetizado da seguinte forma:

FASE	Subfase	Procedimentos	Obs
1^a	1^a	Realizar a pesquisa sobre a missão e emprego das FA em Operações GLO no Brasil	Por meio de revisão de literatura, documentos e relatos em português, inglês ou espanhol.
	2^a	Realizar a pesquisa sobre a experiência de militares que	

		participaram de Operações GLO no âmbito da Segurança Pública	
2 ^a	1 ^a	Realizar, por meio de aplicação de questionário, pesquisa sobre a opinião dos militares empregados em Operações GLO na Segurança Pública.	Por meio de coleta de dados com emprego de questionário.
3 ^a	1 ^a	Realizar a discussão de resultados	Por meio de análise qualitativa dos dados do questionário.

Quadro 2 - Cronograma de coleta de dados

Fonte: O autor.

2.2.1 Questionário

O grupo foi submetido à aplicação de um questionário que visou à obtenção de dados concretos sobre o emprego de militares em apoio à Segurança Pública. Por ser um número alto, não foi possível estimar o número de militares envolvidos em missões do tipo GLO nos últimos 19 anos. Contudo, a amplitude do universo foi reduzida e estimada a partir do universo de militares do universo de oficiais que estão cursando o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) no ano de 2020. Participou, também, oficiais oriundos da Marinha do Brasil e da Força Aérea do Brasil que estão cursando o CAO – 2020.

Dessa forma, utilizando-se dados obtidos sobre o efetivo de alunos da EsAO do ano corrente, a população a ser estudada foi estimada em 498 militares. Com o objetivo de se chegar a uma amostra significativa, utilizando como parâmetros o nível de confiança igual a 90% e erro amostral de 10%. Nesse sentido, utilizando o link de cálculo amostral, a amostra dimensionada como ideal (n_{ideal}) foi de 50.

Foi realizado um pré–teste com 10 (dez) capitães-alunos da EsAO do Curso de Comunicações, que atendiam aos pré-requisitos para integrar a amostra proposta no estudo, com a finalidade de identificar possíveis falhas no instrumento e coleta de dados. Ao final do pré-teste, não foram observados erros que justificassem alterações no questionário e, portanto, seguiram-se os demais de forma idêntica.

Da distribuição dos questionários via Google Forms, foram obtidas 52 (cinquenta e duas) respostas, das quais 9 (nove) foram invalidadas por preenchimento incompleto.

Apesar de o tamanho amostral ter sido menor que o n_{ideal} (50), não inviabilizou a pesquisa, nem reduziu a relevância do assunto em pauta.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com objetivo de esclarecer o embasamento jurídico que ampare o emprego das FA em apoio as Forças de Segurança Pública, será necessário definir alguns conceitos básicos que foram trabalhados nos questionários.

3.1 LEGISLAÇÃO EM VIGOR

Ao analisar o Art.144 da CF/88, observou-se que o artigo tem por objetivo organizar a segurança pública do país, além de designar os órgãos relacionados ao tema da seguinte forma:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

Dessa maneira, a CF/88 determina que a responsabilidade pela Segurança Pública não é apenas do Estado, mas de todos os cidadãos, que devem, portanto, contribuir e zelar pela sua própria segurança e dos outros. A segurança passa a ser não só um direito, mas também um dever da sociedade, que precisa agir no sentido de cooperar para a proteção. Cabe ao Estado o papel de criar meios para que a segurança ocorra de maneira efetiva

Outra interpretação, proposta por Oliveira (2013), fortalece que, ao abranger a responsabilidade pela segurança a todos, o rol de instituições não é taxativo, não podendo as instituições policiais serem confundidas com Segurança Pública. A Constituição regulamenta a atividade policial, mas delega a todos os setores a responsabilidade sobre a segurança.

Contudo, o STF na ADI nº 236-8/RJ, decidiu que, apenas, os órgãos mencionados no Art.144 da CF/88 poderiam atuar na segurança, não havendo outra exceção. Vale ressaltar que, a pluralidade das polícias, por sua vez, busca atender as diversas demandas, e reduzir a possibilidade de intervenção das Forças Armadas em questões internas (MONEZI e HENRIQUES, 2016).

Com isso, verifica-se que não é função das Forças Armadas realizar, em situações normais, a segurança pública nos Estados; essa função é dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) mencionados nos incisos deste artigo.

Na CF/88 pode ser identificada a missão das FA no Art. 142, conforme texto abaixo:

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).

Nele, as FA se destinam à defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes (Executivo, Legislativo e Judiciário), da lei e da ordem. Para entender o que consiste à defesa da Pátria, o manual de Operações Interagências define que é o:

“Emprego das Forças Armadas que constitui a atividade finalística das instituições militares. Visa, primordialmente, a garantia da soberania, da integridade territorial e patrimonial e a consecução dos interesses estratégicos nacionais.” (BRASIL, 2017).

O entendimento de garantia dos poderes constitucionais pode ser explicado por intermédio do manual de Operações:

“São operações que se destinam a assegurar o livre exercício dos poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) de forma independente e harmônica, inseridas no marco legal do Estado Democrático de Direito, seja em situações de normalidade institucional, seja em situação de crise.” (BRASIL, 2018).

Além disso, o mesmo manual trata, também, a definição de Garantia da Lei e da Ordem, conforme texto abaixo:

É uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado. Tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ocorre nas situações em que houver o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da Constituição ou nas que se presume ser possível à perturbação da ordem (BRASIL, 2018).

Para melhor entender como as FA são empregadas, foi criada a LC 97/99, que trata no 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:

I - diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos;

II - ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação brasileira em operações de paz;

IV - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz; (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

V - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força (BRASIL, 1999).

Posteriormente, no mesmo artigo da LC 97/99, são estabelecidas as competências e as hipóteses de emprego:

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

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

§ 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004) (BRASIL, 1999).

Por conseguinte, tendo por base o que foi mencionado na revisão acima, somente depois de esgotados todos os instrumentos destinados à preservação da Ordem Pública, é cabível o emprego das FA. Diante de tal esgotamento, o Estado deve declarar por meio do Chefe do Poder Executivo Federal (o Presidente), ou Estadual (o Governador) que os instrumentos dispostos no artigo 144 da CF/88 são indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

3.2 RESULTADO DO QUESTIONÁRIO

Tendo por base as respostas dos capitães-alunos oriundos do universo da ESAO 2020, obteve-se que foram 39 (trinta e nove) militares do Exército Brasileiro, 2 (dois) militares da Força Aérea Brasileira, 1 (um) militar da Marinha do Brasil e 1 (um) militar argentino. Dentre os quais, 2 (dois) capitães formados da turma de 2008, 9 (nove) capitães formados da turma de 2009, 8 (oito) capitães formados da turma de 2010 e 20 (vinte) capitães formados da turma de 2011. Dentre eles, de acordo com o que foi respondido no questionário, 42 (quarenta e dois) militares já participaram de missões reais no âmbito do EB e 1 (um) nunca foi empregado em missão real.

Buscou-se, então, verificar em que tipo de missão real os militares foram empregados, conforme se pode observar na figura abaixo:

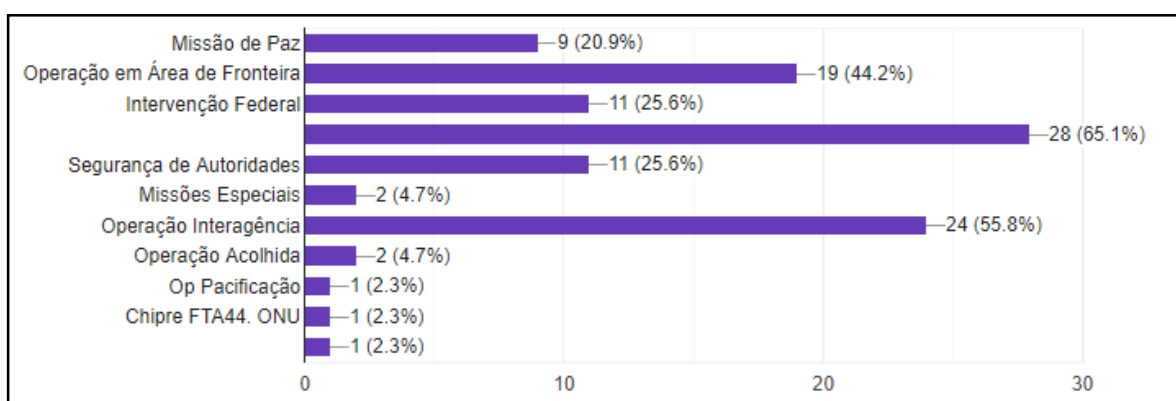


Figura 01: Tipo de missão real

Fonte: O autor

Podemos destacar na figura acima que a maior parte dos entrevistados, ou seja, 65,1% já participaram de Operação de Garantia da Lei e da Ordem, assim como, 55,8% já foi empregado em Operação Interagência, que demonstra a constante aplicação de militares em apoio à Força de Segurança Pública.

Buscou-se verificar como os militares avaliavam a participação das FA na Segurança Pública, obtendo-se o seguinte resultado abaixo:

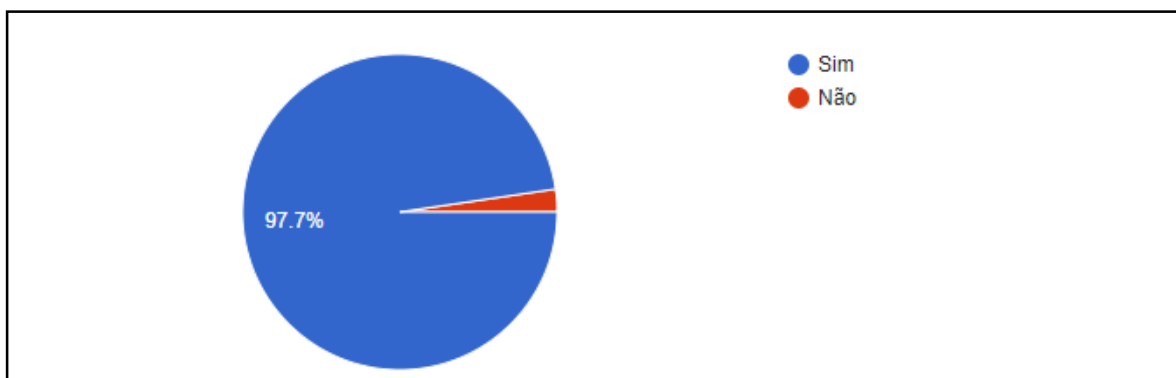


Figura 02: Avaliação dos militares da participação das FA na Segurança Pública

Fonte: O autor

Na figura acima está claro que, mesmo diante das dificuldades apresentadas, 97,7% dos militares é favorável ao emprego de militares em missões reais, independente se de segurança externa ou em apoio a Segurança Pública.

Com o objetivo de melhor entender a narrativa construída, foi questionado se os militares empregados do EB nas missões em que participaram, considerou que foi um desvio de finalidade ou uma paralisação da missão constitucional, além de dar espaço para o militar colocar outros motivos, conforme podemos observar na figura a seguir:

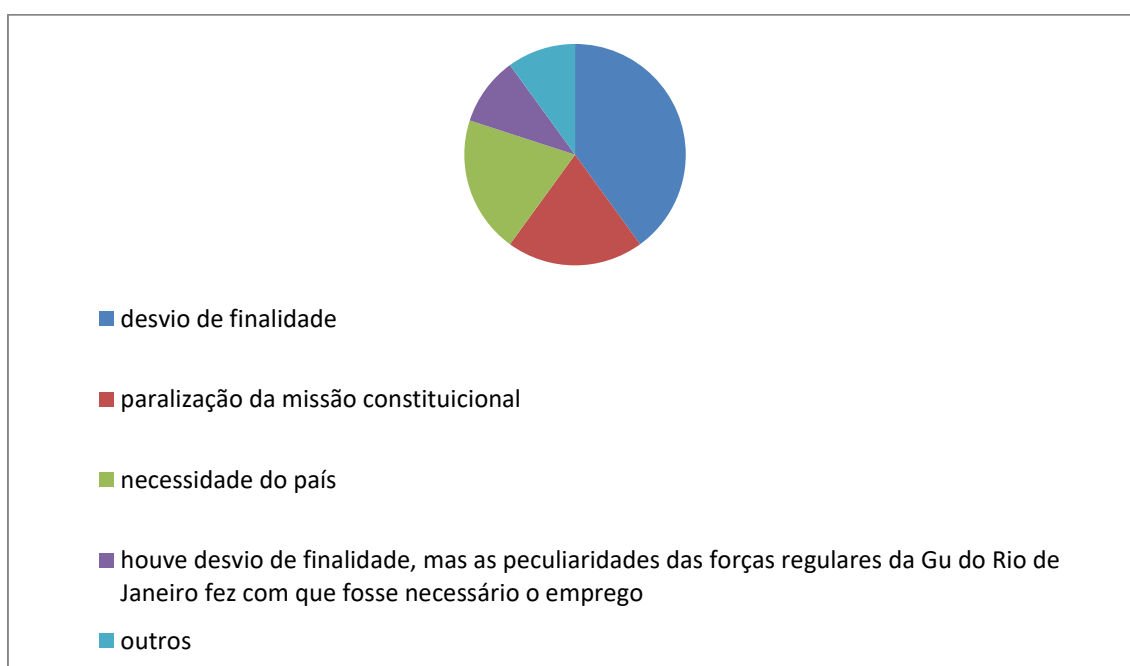


Figura 03: Percepção dos militares na participação das FA na Segurança Pública

Fonte: O autor

Dentre os motivos, foi observado pela Fonte 039 que “houve desvio de finalidade, mas as peculiaridades e limitações das forças regulares da Gu do Rio de

Janeiro, fez com que fosse necessário o emprego”. Além disso, 20% dos entrevistados informaram que o emprego “é uma necessidade do país”.

Diante do que foi vivenciado pelos militares, foi questionado se eles gostariam de ser novamente empregados em missão de Apoio a Segurança Pública, conforme figura abaixo:

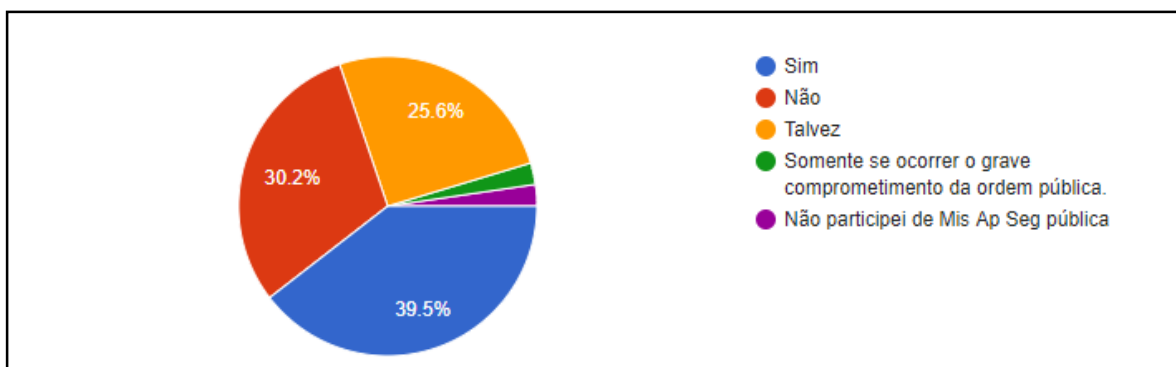


Figura 04: Avaliação dos militares acerca de um futuro emprego das FA na Segurança Pública

Fonte: O autor

Na figura acima, podemos observar que a maioria, ou seja, 39,5% gostaria de ser empregado novamente e que 2,3% dos entrevistados somente gostaria de ser empregado se ocorresse grave comprometimento da Ordem Pública.

Posteriormente, buscou-se saber qual o grau de satisfação dos militares quanto ao emprego em funções típicas das Forças de Segurança Pública em uma escala de 0 a 10, sendo que o 0 (zero) representava a opção totalmente insatisfeito e o 10 a opção de plenamente satisfeito.

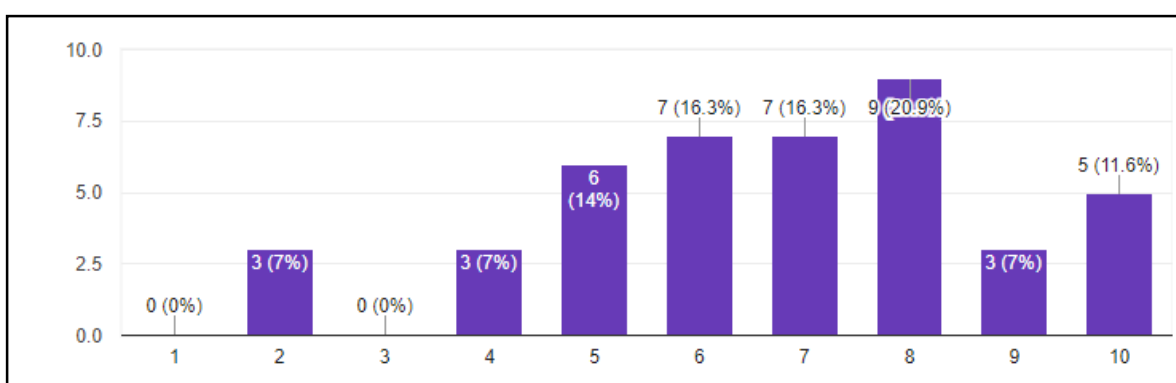


Figura 05: Grau de satisfação dos militares

Fonte: O autor

Com base no gráfico acima, observou-se que a maioria dos entrevistados, 86,1%, atribuiu nota igual ou superior a 5 (cinco), demonstrando o grau de satisfação quando empregados em funções típicas das Forças de Segurança Pública.

3.3 ANÁLISE DO QUESTIONÁRIO

E por fim, foi dado a opção aos entrevistados de dar sua opinião sobre o emprego do EB em missões típicas das Forças de Segurança Pública. Para melhor entendimento, as respostas foram divididas de acordo com o grau de satisfação do militar, sendo apresentadas, primeiramente, a favor do emprego e, posteriormente, contrária ao emprego das FA como Forças de Segurança Pública.

A Fonte 002 informou que: “Sendo empregado em operações interagências, ajuda as Forças Armadas no preparo, no adestramento e no emprego em suas missões de defesa e em ações subsidiárias, prevista em legislações vigentes.”, a Fonte 021 mencionou que:” Acredito que não é uma questão de satisfação, mas sim o emprego por questão de necessidade. Logicamente, o emprego constante das FA para as missões de segurança pública não pode ser uma normalidade.” E, por fim, a Fonte 006 expressou-se da seguinte forma:” Apesar das dificuldades para operar em ambiente urbano nacional, é importante lembrar que as FA destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Portanto, o emprego em GLO não pode ser considerado desvio de finalidade ou paralisação de missão constitucional”. Com base nos comentários acima, foi observado que é essencial o emprego das FA como Força de Segurança Pública, desde que respeitadas algumas regras primordiais: requisição do governador do Estado, esgotamento dos recursos policiais, determinação do Presidente da República, delimitação do território e caráter episódico, permitindo assim, a constitucionalidade das ações realizadas.

Por outro lado, a Fonte 014 relatou que: “O emprego do EB deve ocorrer de forma mais planejada, com objetivos finais a serem atingidos pelo Estado Brasileiro e não somente dar uma resposta inicial e depois de meses tudo volta ao caos de antes. O EB deve ser empregado para resolver um problema em conjunto ao Órgão Estadual e não ser utilizado politicamente, apenas pra dar uma resposta a sociedade por parte dos governantes a uma incompetência Estadual, que se aproveita da boa imagem da Força perante à sociedade”, a Fonte 022 e 035 seguiram a mesma linha de pensamento, respectivamente, ao informar que:” Sem amparo jurídico causa desgaste e tem resultado limitado”, “Falta de vontade das Forças de Segurança pública em cumprirem a missão. Falta hierarquia e disciplina entre os membros, por motivos particulares de um grupo fazem greve e deixam de trabalhar a qualquer momento, além de possuírem um sistema de trabalho com

grandes folgas e, mesmo assim, alegam não ter efetivo. Creio que a comodidade em deixar de ser o responsável principal por uma operação, já que quando o EB participa é sempre quem comanda, seja o principal fator para esse pedido de auxílio dos governadores”. Tais alegações somadas a pouca melhoria na segurança levam a descrença da população nas FFAA e a perda de credibilidade dessas Instituições.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, são baixas as perspectivas de melhoria na Segurança Pública a curto prazo. A conjuntura atual do crime organizado e do crime convencional aliado à falência dos Órgãos de Segurança Pública gera um cenário pouco otimista onde se torna mais provável o emprego das Forças Armadas em auxílio aos Estados.

A crise na segurança exige diversas mudanças como: planejamento político, integração e cooperação entre as Instituições, o preparo e o treinamento técnico, reestruturação social e modernização de todo o sistema judiciário. Essas ações precisam ocorrer sempre dentro da legalidade.

Ao analisar o fundamento jurídico, foi observado que o Art. 34º da CF/1988 e a Lei Complementar Nº 97 de 1999, para a Garantia da Lei e da Ordem dão o amparo legal para emprego das FA como missão institucional, verificando-se que a missão das FA vai muito além da defesa da pátria; ela diz respeito à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da garantia da lei e da ordem, fato que podemos observar nos casos analisados da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro.

Como forma de melhor defender os anseios da sociedade, as FA poderiam atuar na Segurança Pública por intermédio de procedimentos que auxiliem a modernização e o fortalecimento dos órgãos de segurança designados constitucionalmente, sem empregar diretamente suas tropas nas ruas. Esse apoio pode ocorrer em diversas áreas como: inteligência, logística, comunicações e instruções.

Diante do que foi proposto na pesquisa, podemos verificar que a atuação das FA em missões reais, no âmbito da Segurança Pública, é necessário para garantir a Lei e a Ordem, porém desde que seja seguido todos os ritos e procedimentos previstos nas legislações em vigor.

E por fim, é correto afirmar que da análise deste trabalho, pode-se dizer que o uso das FA em Op GLO repetidas vezes traz, conseqüentemente, a aquisição de

conhecimento e experiência para outras operações de GLO, bem como o aperfeiçoamento doutrinário e o aumento da expertise de suas operações.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 180, p.7-15, out. 2008. Bimensal.

BASTOS, Márcio Thomaz. **As forças armadas e a segurança pública**. In: ALMEIDA PINTO, J. R.de; Rocha, A. J. Ramalho da; Silva, R. Doring Pinho da, (Org.). Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. p. 127

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1988.

_____. **Lei Complementar nº 97**. Brasília: [s.n.], 1999.

_____. **Lei Complementar nº 117**. Brasília: [s.n.], 2004.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, DF, 2000.

_____. **Diretriz Ministerial nº 04/2001**. Brasília: [s.n.], 2001.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: [s.n.], 2005.

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **EB20-MC-10.201: Operações em Ambiente Interagências**. Brasília, DF, 2013a.

_____. MD. **MD-33-M-12: Operações Interagências**. 2. ed., 2017.

_____. MD. **EB70-MC-10.223: Operações**. 5. ed., 2018.

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

Cf. DUGUIT, Léon. **Manuel de Droit Constitutionnel**, 2ª ed., Paris: Fontemoing & Cie. Éditeurs, 1911, p. 410

ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 7., 2007, Brasília. **Anais [do] VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos**. Brasília: Presidência da República, 2008. 3 v. Disponível em: <https://sistema.planalto.gov.br/sophia/index.php?codigo_sophia=17897>. Acesso em: 25 março 2020.

FERREIRA; P. A; BARROS, R.B.B. **O papel das Forças Armadas na Defesa Nacional**. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisadefesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/o_papel_das_foras_armadas_na_defesa_nacional.pdf. Acesso em: 02 abril 2020.

GARCIA, Emerson. **As Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem**. Rio de Janeiro, 2008, p. 11.

SOARES, Orlando. **Comentários à constituição da república federativa do brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 528.

MONEZI, G e HENRIQUES, B. **A segurança pública pelo âmbito constitucional**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53397/a-seguranca-publica-pelo-ambitoconstitucional>>. Acesso em: 10 mai 2020.

OLIVEIRA, A. V. As Forças Armadas na segurança pública e os reflexos nos crimes de desacato. **Revista Justiça e Cidadania**. Rio de Janeiro, ed. 154, p. 24-28, jun. 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Recife: LTC, 1982.

APÊNDICE 1 – Questionário

QUESTIONAMENTOS

1. Você já foi empregado em Missões Reais no Âmbito do Exército Brasileiro?
2. Se sua resposta anterior foi (SIM), em que tipo de missão real você participou?
3. Você considerou necessário o emprego do EB nas missões que participou?
4. Se sua resposta ao item anterior for negativa, o emprego do EB nas missões que participou, você considera que foi um desvio de finalidade ou uma paralisação da missão constitucional?
5. Você gostaria de ser empregado novamente em missões de Apoio a Segurança Pública?
6. Em uma escala de 0 a 10, onde 0 (zero) é totalmente insatisfeito e 10 (dez) plenamente satisfeito, qual seu grau de satisfação atual quanto ao emprego das Forças Armadas em funções típicas das Forças de Segurança Pública?
7. Deixe sua opinião sobre o emprego do EB em missões típicas das Forças de Segurança Pública.

Obrigado pela participação.

Fonte: O autor