

Efetividade do decreto de intervenção federal no Rio de Janeiro: uma análise comparativa das operações de garantia da lei e da ordem no Brasil (2001 - 2018)

Matheus Hoffmam Pfrimer*¹

Ana Luísa Coelho França**²

André Luiz Cançado Motta***³

Adriano Santos de Sousa****⁴

Natasha Batista Mendes*****⁵

Vinícius Sawczenko M. Provazzi*****⁶

RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar as operações GLO no Rio de Janeiro, onde tem se verificado de maneira recorrente esse tipo de operação. Acredita-se que exista fragilidade na legitimidade das operações, cujo objetivo é salvaguardar a incolumidade das pessoas e do patrimônio, no entanto, a dimensão política da tomada de decisão traz consigo um fator subjetivo, que é a percepção da ameaça. Assim, a multidimensionalidade da segurança consubstancia-se no pós Guerra Fria, e junto com ela houve a ampliação da percepção da ameaça. Nesse sentido, por meio da análise qualitativa de dados como leis brasileiras, tais quais a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 97 e o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10, 2013); Indicie de Confiança à justiça brasileira (ICJ); Notícias de jornais nacionais a respeito sobre a ocorrência de casos de Operação de Garantia da Lei e da Ordem; Revisão bibliográfica de autores de Segurança Internacional; Ao final do artigo, espera-se avaliar a legitimidade jurídica das operações no recorte temporal proposto, a se observar os desdobramentos atuais e evolutivos do tema com base nos dados demonstrados ao longo do trabalho. As conclusões que serão como as operações impactam na sociedade brasileira e se de fato há respaldo legal para que as mesmas ocorram.

Palavras-chave: Legitimidade; Segurança Pública; Operações Militares.

¹ Professor de Geopolítica e Estudos Securitários da Universidade Federal de Goiás (UFG). É Pós doutor (2013) e doutor (2009) em Geografia Política pela Universidade de São Paulo.

²Graduando do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, e-mail: aninha.coelho@gmail.com;

³Graduando do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, e-mail: andrecancadomotta@gmail.com;

⁴Graduando do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, e-mail: adrianosou94@gmail.com;

⁵Graduando do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, e-mail: natasha.b.mendes@hotmail.com ;

⁶Graduando do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás, e-mail: provazzi.v@gmail.com

Introdução

As operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) caracterizam-se pela utilização das Forças Armadas de forma a preservar a ordem pública em situações nas quais os mecanismos de segurança interna se encontrem enfraquecidos, o que deve ocorrer somente a partir de determinação advinda do Presidente da República.

Encontram - se debates acerca deste emprego da força militar, cujo foco divide-se entre a necessidade de emprego das Forças Armadas, devido à sobrecarga dos meios de segurança pública, e a não-adaptação do treinamento militar para lidar com assuntos relacionados à aplicabilidade de defesa internamente ao Estado. É válido também ressaltar que um dos grandes argumentos utilizados contra as operações de GLO acusa não só a dificuldade de equilibrar o exercício militar com a convivência civil no cotidiano, mas também o fato de que se deveria estabelecer foco na manutenção e bom funcionamento do policiamento e segurança internos - anteriormente à necessidade de medidas “drásticas” para estabelecer a proteção da população local.

Recentemente, tais operações aconteceram no Brasil em situações distintas, listadas pelo próprio Ministério da Defesa: em 2012, na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio + 20); em 2013 na Copa das Confederações da FIFA e na visita do Papa Francisco ao país; na Copa do Mundo 2014 e nos Jogos Olímpicos Rio 2016. Tais empregos foram menos polêmicos e consideravelmente bem aceitos pela população, uma vez que, em grandes eventos que contam com a participação de atores externos é válido que a sensação de segurança da massa se relacione intrinsecamente com a participação das Forças Armadas na garantia de proteção. Contudo, a partir do momento em que existe interferência militar em questões exclusivamente internas, discordâncias começam a surgir, a exemplo da participação no Espírito Santo frente à greve da polícia militar, em 2017, e no Rio de Janeiro em 2018.

O Ministério da Defesa, no Manual de Garantia da Lei e da Ordem (2014), cita como base legal para tais operações a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; e o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. No entanto, o emprego da interferência militar em questões internas já está presente nas Constituições brasileiras antes de 1988. Sobre o assunto, Patrícia Capelini Borelli (2017) analisa:

“[...] desde a declaração da República, todas as Constituições Federais (1891; 1934; 1946; 1967; 1988) consideravam a “garantia da lei e da ordem” como função das Forças Armadas, além da defesa da pátria no exterior. A Constituição de 1891, por exemplo, trazia como uma das funções das Forças Armadas “a manutenção das leis no interior”. A Constituição de 1937 pode ser considerada exceção, já que não apresentava de modo explícito essa função dos militares.”

Ainda na época do Império, constam na Constituição de 1824 previsões de utilização do emprego de força militar: vê-se na Constituição Política do Imperio Do Brazil, Capítulo VIII, Art. 148: “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do Imperio”. É possível notar, a partir destas análises, que a noção de lei e ordem sempre esteve constitucionalmente ligada à possibilidade de intervenção das Forças Armadas na história brasileira.

A frequente presença desta conexão do Exército à segurança faz com que a população tenha uma boa impressão das instituições militares, a exemplo de pesquisas como o Índice de Confiança na Justiça, elaborado pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas semestralmente, através do qual se pode analisar que há muito as Forças Armadas são uma instituição na qual os brasileiros mais confiam:

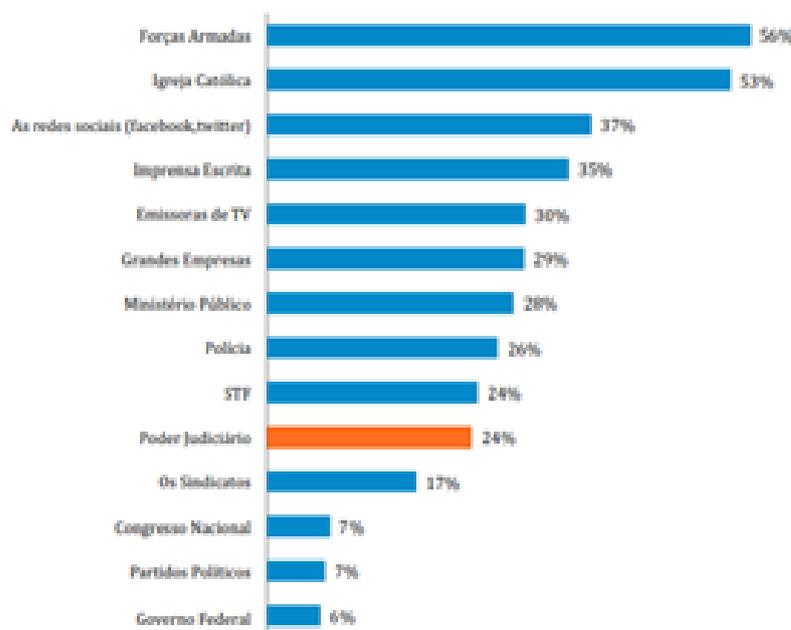


Gráfico 01: Confiança nas Instituições;

Fonte: Relatório ICJ Brasil, 2017;

Dentro desse cenário, torna-se possível questionar também se o emprego das Forças Armadas não passa a tornar-se um recurso político, de forma a beneficiar os governos vigentes através da aprovação da opinião pública interna, arriscando consequências como ações desproporcionalmente fortes e mesmo possíveis fatalidades, a exemplo do que atribuem Mathias e Guzzi (2010) à atuação do governo Lula:

“Ordenou a presença de um agrupamento militar no Morro da Providência, bairro do Rio de Janeiro sob controle de traficantes de drogas, ação que resultou na morte de três jovens menores de 18 anos e sem antecedentes criminais, todas elas imputadas ao grupo de onze militares que cuidava da segurança no morro na noite de 14 de junho de 2008.” (GUZZI, 2010)

A partir disso, o presente trabalho busca analisar qual tem sido o papel do exército a partir do século XXI, abordando a questão da militarização que se faz presente no Brasil e analisando o emprego das operações de GLO no Rio de Janeiro, a fazer vista à constitucionalidade e às críticas frente a tais operações.

As velhas e novas guerras: o papel das Forças Armadas no século XXI

O emprego das forças armadas desde o final da Guerra Fria tem mudado bastante, suscitando novas formas de entender o papel das forças armadas. Se anteriormente o emprego do exército estava circunscrito à proteção contra ameaças externas, defesa da soberania e patrulhamento das fronteiras, por outro lado a partir do final da Guerra Fria, com o fim da configuração bipolar do sistema internacional, novas ameaças tiveram como resposta o emprego do exército, o que também demonstra que a percepção de ameaça mudou ao decorrer do tempo. Esses novos conflitos fazem parte das chamadas “Novas Guerras” (Khaldor, 2001), caracterizados por serem de baixa intensidade, não mais exclusivos entre entes estatais. Uma das características destas novas guerras é a superação das fronteiras que separam ameaças externas e internas. Nesse sentido, os atores que estão presentes neste tipo de conflito agem transnacionalmente, exigindo dos Estados uma resposta conjunta a ameaças comuns.

A agenda de Segurança Hemisférica é um esforço do Departamento de Estado do EUA ao identificar alguns temas de segurança como ameaça comum no hemisfério americano, o que representa a crescente interdependência entre os países, no qual as dimensões domésticas e internacionais são atenuadas dramaticamente. Apesar dos antigos temas de segurança

internacional, com a nova agenda, ocorre à inclusão de novos temas como terrorismo, narcotráfico, lavagem de dinheiro, crime organizado, tráfico de armas de fogo, e imigração ilegal. O pressuposto dessa iniciativa é incluir os temas supracitados em uma agenda comum por não se restringirem ao ambiente doméstico. Nesse sentido, uma agenda conjunta entre os países parece fazer sentido. A Agenda de Segurança Hemisférica é o reconhecimento da relação entre as questões de segurança e a estabilidade política dos regimes democráticos.

A crescente militarização e o Decreto de Garantia da lei e da Ordem no Rio de Janeiro O decreto nº 3.897 de 2001

O interesse pelo emprego das forças armadas como respostas à violência no Rio de Janeiro está inserido em um contexto de alta da criminalidade, e sensação de insegurança da população. As forças armadas por conseguirem responder rápido às ameaças externas, elas também conseguem operacionalizar grandes ações no âmbito doméstico. No entanto, o uso ou não do emprego das forças armadas deve ser feita criticamente, tendo em vista que a percepção de segurança trazido junto com as operações tende a agradar a opinião pública, sem necessariamente mostrar resultados positivos. Segundo Hector Saint-Pierre:

“(...) as Forças Armadas, por sua capacidade de mobilização, de manobra amplitude logística, permite respostas quase imediatas e espetaculares. Colocadas nas ruas, elas provocam uma ‘sensação de segurança’ ao cidadão que permite recuperar os ‘bons níveis de aceitação popular’ que interessa aos políticos e ao governo, embora em nada mude os índices de violência ou a repressão ao crime organizado. Na verdade, em muitos casos, a única instância institucional com capacidade de mobilização nacional com que contam alguns países são as suas Forças Armadas. Isso reforça a precaução de alguns analistas com relação à ‘securitização’ de alguns problemas da região e da militarização da resposta.” (Hector, SAINT-PIERRE, 2004, p.415)

A multidimensionalidade da segurança abre caminho para a banalização do emprego das Forças Armadas. No Brasil o decreto de 2001, no qual estabelece o uso da Defesa na garantia da lei e da ordem, confere exclusiva decisão do Presidente da República o emprego das Forças Armadas em operações de GLO, conforme consta no decreto de 2001, art. 2. O emprego das Forças Armadas tem por objetivo a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme observa o art. 3 do decreto nº 3.897, 2001. O uso desse dispositivo está condicionado ao esgotamento dos instrumentos previstos,

nesse sentido, na ausência dos meios tradicionais, as Forças Armadas passariam a ter poder de polícia ostensiva.

A multidimensionalidade da segurança oportuniza outros caminhos para o enfrentamento de ameaças internas, e isso não necessariamente significa que o emprego do exército em temas como narcotráfico resolverá o problema da insegurança pública no Rio de Janeiro. Observa-se nessas ocasiões a tendência de dar uma resposta fantástica à sensação de insegurança.

O uso do decreto possui caráter relativo, tendo o presidente à exclusiva decisão do seu emprego, dando ao decreto uma dimensão subjetiva, pois depende da percepção da ameaça dos atores tomadores de decisão. Segundo Hector Saint-Pierre,

“(...) a ameaça não tem uma existência em si, senão que apenas se constitui e atua na percepção de quem é ou se sente ameaçado [...] a ameaça apenas existe em e para uma percepção, e que as percepções são relativas às ameaças nacionais aludimos a um fenômeno condicionado por uma específica e única constitui a característica idiossincrática de cada país que filtra os inputs e configura suas particularíssimas percepções.” (Hector, SAINT-PIERRE, 2004, p.419)

As Forças Armadas passam então a ter um novo papel nesse novo contexto, no qual o crime organizado, narcotráfico, lavagem de dinheiro, também passam a compor a agenda de segurança dos países. Apesar de cada país definir em sua carta magna o uso das suas forças armadas, restringindo-a apenas ao uso externo ou não, é perceptível que na América Latina existe a ascensão desse tipo de operação. Consequentemente, temas como as drogas foram securitizado pelo Estado, sendo cada vez mais pelas Forças Armadas, inserindo essas operações em um contexto de guerra às drogas.

O plano Colômbia, que deu ao governo colombiano financiamento e treinamento ao governo colombiano para atuar no combate ao narcotráfico naquele país, esse é um reflexo de um novo papel das Forças Armadas. O caso colombiano, juntamente com a agenda hemisférica de segurança, parte de um mesmo pressuposto, o da ameaça transnacional. Em ambos os casos assume-se que a ameaça não se restringe a fronteiras, sendo então necessária a cooperação na resposta a certos temas. Segundo Pagliari:

“No pós-Guerra Fria a prioridade inicial dos EUA estava no combate ao narcotráfico visando a debelar sua rede de produção e distribuição, mas após os atentados de 11 de setembro, a primazia passou a ser a luta contra o terrorismo. O ressurgimento da

violência em alguns países da América Latina com a conseqüente militarização da sociedade contrasta com a tendência à desmilitarização e ao desarme na América Central e a cooperação, decorrente da integração e da restauração democrática, entre as forças armadas no Cone Sul.” (Pagliari, 2005, p.6)

No caso do Brasil, especificamente o, Rio de Janeiro, o tráfico de drogas é a principal ameaça percebida pelo Estado. E responsável pela percepção de insegurança da população em geral. A falta de estrutura da polícia ostensiva ou mesmo a má reputação levam a população à sensação de insegurança. As operações de GLO funcionam nesse contexto como efeito fantástico em resposta ao um problema de insegurança, trazendo a sensação de que algo está sendo feito pelo poder central.

A constitucionalidade do decreto

As funções das forças armadas são, segundo a Constituição Federal de 1988, de garantir a defesa nacional brasileira, através do uso da força a partir de suas três instituições: Exército; Marinha e Aeronáutica.

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)

Com base nessa prerrogativa, é possível interpretar que as Forças Armadas destinam-se à defesa nacional e suas instituições, garantindo assim a plena defesa do país e a garantia de funcionamento institucional nacional. No âmbito da segurança dos Estados é dever do Estado Brasileiro, segundo o artigo 144 da Constituição Federal no seu capítulo III, de garantir a ordem e a lei nos mesmos as seguintes instituições:

Art. 144. 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: (EC no 19/98 e EC no 82/2014)

I–polícia federal;

II–polícia rodoviária federal;

III–polícia ferroviária federal;

IV–polícias civis;

V–polícias militares e corpos de bombeiros militares. (Brasil, 1988)

É dever, portanto, dos órgãos citados pelo Art. 144 da CF/88, garantirem que quaisquer problemas no âmbito da segurança interna dos Estados Brasileiros sejam corrigidos conforme suas forças disponíveis para uso. Entretanto, há a prerrogativa de esgotamento destas, segundo prevê a Lei Complementar 97 de 1997/1998, no seu artigo 15º, parágrafo 2, podendo ser empregada as Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

(...) § 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. (Lei Complementar de 1997/1998).

Segundo o Manual de Garantia da Lei e da Ordem, o MD33-M-10, escrito em 2013 para estabelecer as novas diretrizes de ação das Forças armadas, o termo “Garantia da Lei e da Ordem” significa:

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. (Manual de Garantia da Lei e da Ordem, 2013).

Nesse sentido, quando as forças previstas no Art. 144 não obtiverem êxito nas suas funções, ou caso encontrem forças das quais não consigam combater, caberá à interpretação da presidência da brasileira o emprego das Op GLO em solo nacional, afim de manter a garantia da segurança pública brasileira, como previsto da CF/88. O decreto 3897 de 2001, com o mesmo

intuito do MD33-M-10 de 2013, passa então a regularizar e organizar juridicamente o emprego das operações. Segundo seu Art. 7:

Art. 7º Nas hipóteses de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, constitui incumbência:

I - do Ministério da Defesa, especialmente:

- a) empregar as Forças Armadas em operações decorrentes de decisão do Presidente da República;
- b) planejar e coordenar as ações militares destinadas à garantia da lei e da ordem, em qualquer parte do território nacional, conforme determinado pelo Presidente da República, observadas as disposições deste Decreto, além de outras que venham a ser estabelecidas, bem como a legislação pertinente em vigor;
- c) constituir órgãos operacionais, quando a situação assim o exigir, e assessorar o Presidente da República com relação ao momento da ativação, desativação, início e fim de seu emprego;

(...)

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República:

- a) centralizar, por meio da Agência Brasileira de Inteligência, os conhecimentos que interessem ao planejamento e à execução de medidas a serem adotadas pelo Governo Federal, produzidos pelos órgãos de inteligência como subsídios às decisões presidenciais;
- b) prover informações ao Presidente da República nos assuntos referentes à garantia da lei e da ordem, particularmente os discutidos na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional;
- c) prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, inclusive, se necessário, ativando e fazendo operar o Gabinete de Crise;
- d) elaborar e expedir o documento oficial de que trata o art. 6º deste Decreto;
- e) contatar, em situação de atuação das Forças Armadas com as polícias militares, o Governador do Estado, ou do Distrito Federal, conforme o caso, a fim de articular a passagem de efetivos da respectiva polícia militar ao controle operacional do comando militar responsável pelas operações terrestres. (Manual de Garantia da Lei e da Ordem, 2013).

Tendo em vista as funções atribuídas as Forças Armadas brasileiras, tanto previstas na Constituição Federal de 1988 tanto nos demais documentos citados, é possível afirmar um desvio de função grave nas Op GLO empregadas por todo o Brasil. Conforme dito no Art. 144, somente após os itens I ao V serem esgotados é que se poderá empregar as Forças Armadas (Cruz, 2007, p. 25).

Entretanto, como se vê pelo histórico de Op GLO feitas por todo solo nacional, seja recentemente ou historicamente, é possível constatar que ou as operações estão sendo utilizadas de maneira que ferem suas previsões constitucionais, ou todas as instituições previstas entre os itens I ao V da CF/88 estão esgotados e falidos nos Estados brasileiros que já foram empregadas tais operações.

Críticas às GLO's

O modo com que as operações de GLO vem sendo implementadas no território brasileiro nos últimos anos vem atraindo diversas críticas, vindas não só de acadêmicos e estudiosos do assunto mas também de membros do governo e até das forças armadas. Para o sociólogo Ignácio Cano, coordenador do Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), as intervenções constantes das forças armadas no Rio de Janeiro demonstram uma crise periódica e quase permanente de segurança no Estado, já que a presença dos militares tem um custo demasiado alto e não apresentam mudanças no longo prazo, servindo apenas para passar uma sensação de segurança à curto prazo para a população (UOL, 2017).

Este argumento é reforçado pela socióloga Julita Lemgruber, ex diretora do departamento do sistema penitenciário do Rio e coordenadora do CESeC (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania); Segundo ela as ocupações do Complexo de Favelas da Maré em 2014, são o principal exemplo da ineficácia da ação militar no Estado; Depois de um ano de confrontos com traficantes, o Exército deixa o Complexo em Julho de 2015, porém a região continua sofrendo com a forte presença do tráfico e com tiroteios quase que diários (UOL, 2017). Um levantamento feito pelo Núcleo de Dados do GLOBO (O GLOBO, 2017) a partir de balanços divulgados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) corrobora com a argumentação de Lemgruber; Segundo esse levantamento, o Complexo de Favelas da Maré foi a terceira área da capital com mais homicídios dolosos registrados no primeiro quadril de 2017, com 41 casos, apenas dois a menos que a Pavuna e Santa Cruz, bairros que lideravam o ranking no Rio neste período. Em comparação com o mesmo período de 2016 foi um aumento de 71% (O GLOBO, 2017).

Jacqueline Muniz, antropóloga, cientista política e especialista em segurança pública da Universidade Federal Fluminense (UFF) é outra crítica das GLOs no Rio de Janeiro; Em entrevista ao jornal El País realizada no mês de Fevereiro de 2018, a cientista política afirma

que: “Empregar o Exército no Rio é uma teatralidade operacional de alto custo e baixa eficácia” (El País, 2018). Durante a entrevista Jacqueline reforça que o treinamento militar das forças do Exército é diferente daquele dado às forças policiais e que as duas organizações são preparadas para enfrentar situações diferentes, não sendo os soldados militares eficazes nas ações de policiamento (El País, 2018).

De acordo com a antropóloga os efeitos das intervenções militares são provisórios, eles podem diminuir os índices de crimes no perímetro ocupado, porém causam apenas um deslocamento da mancha criminal, ou seja, os criminosos apenas mudam de lugar. Além disso os efeitos desaparecem assim que as forças do Exército saem do local, já que não houve ação efetiva nas causas que produzem a criminalidade (El País, 2018).

Não são apenas acadêmicos que possuem críticas em relação às operações de GLO; Em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores do Senado ocorrida em Junho de 2016 (G1, 2016), o então Ministro da Defesa Raul Jungmann disse haver uma “banalização” do uso das Forças Armadas para ações de segurança pública por meio de decretos de GLO; Segundo o Ministro: “Nos últimos 30 anos, houve 115 garantias da lei e da ordem. Eu acho que há uma certa banalização. E essa banalização tem crescido, sobretudo, por conta da crise da segurança pública. A crise da segurança pública não será resolvida pela Defesa”.

A partir da própria fala de Jungmann, pode-se perceber o entendimento vindo de membros do próprio governo de que a crise da segurança pública não pode ser resolvida pelas intervenções militares de garantia da lei e da ordem. Durante a mesma comissão, o General Eduardo Villas Bôas, o comandante do Exército brasileiro, afirmou que o uso de militares em atividades de segurança pública é “desgastante, perigoso e inócuo”. O oficial defendeu ainda que o uso deste modelo, por meio de decretos presidenciais, seja repensado e que o Exército não estava contente com a sua utilização. O general chegou a dizer o seguinte aos senadores, a respeito do uso recorrente deste tipo de operação por decreto: “Nós não gostamos desse tipo de emprego. Não gostamos” (G1, 2016). Com a fala do comandante do Exército é possível notar que mesmo dentro das Forças Armadas existe resistência ao uso do Exército em funções de manutenção da segurança pública.

Análise de dados da violência pública a partir da Operação Arcanjo, uma das principais GLOs no estado do Rio de Janeiro

A operação Arcanjo, ocorrida entre dezembro de 2010 e junho de 2012, foi uma operação de garantia da Lei e da Ordem no estado do Rio de Janeiro organizada pelo Ministério da Defesa com o apoio do Exército Brasileiro na zona norte fluminense, especificamente nos complexos do Alemão e da Penha. Efetivada em 26 de novembro de 2010, dois dias depois do pedido de intervenção por parte do então governador do RJ Sérgio Cabral e oficializada pelo ex - presidente Luiz Inácio Lula da Silva, seu principal objetivo foi, segundo o Ministério, “colaborar com a manutenção da ordem pública do estado do Rio, pacificar a região compreendida pelas comunidades dos Complexos da Penha e do Alemão, conduzindo operações tipo polícia, operações psicológicas e atividades de inteligência e comunicação social”.

Encerrada oficialmente em 09 de julho de 2012, o então ministro da Defesa Celso Amorim divulgou os seguintes números da operação, entre eles efetivo militar, recursos e quantidade de materiais apreendidas, em um pronunciamento divulgado na data acima:

Denominada “Operação Arcanjo”, a atuação de tropas do Exército contou com a participação de 8.764 militares no período de dezembro de 2010 a junho deste ano, sendo que o efetivo médio empregado foi de 1,3 mil militares. O quadro com os números da operação indicam que no período aconteceram 63.489 patrulhas a pé e 48.142 motorizadas ou mecanizadas. O balanço do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) informa também que aconteceram 606 reconhecimentos em vias de acesso às comunidades e montados 4.172 postos de bloqueio. No período ocorreram 18 operações de busca e apreensão, 14 isolamentos de área e 32 voos de reconhecimento do lugar. Durante a operação, os militares apreenderam também 42 armas, 2.015 munições de diversos calibres, 79 carregadores e 13 granadas. No período foram apreendidos 250 quilos de entorpecentes, 134 tabletes de drogas, 4.458 sacolés, 25.245 papalotes e 1.913 trouxinhas. Os militares encontraram também R\$ 160 mil em reais e dólares. Os resultados da Arcanjo apontam também a apreensão de 302 automóveis, 131 máquinas caça-níquel, 197 motos e 102 eletroeletrônicos diversos. No período, 733 prisões ou detenções foram realizadas. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 09/07/2012).

É possível notar no pronunciamento do ex-ministro Amorim a resolução orgulhosamente benéfica provinda da Operação Arcanjo, cujo fim se deu através da substituição das tropas do Exército nos complexos em questão pela Polícia Militar do Rio de Janeiro, além da criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) em 8 localidades, entre elas as comunidades de Fazendinha, Itararé, Grota, Baiana, Nova Brasília, Vila Cruzeiro, Adeus e

Alemão. Comparativamente, é possível notar a redução nos níveis de criminalidade nas regiões supracitadas durante um certo período, como mostra a tabela abaixo:

	Índice de Letalidade Violenta no Complexo do Alemão			
	outubro/2010	maio/2011	julho/2012	abril/2017
Índice percentual por 100 mil habitantes	2,67	1,11	2,43	3,66
Ranking por região/	7º	14º	4º	4º
Total de registros	12	5	11	17
Risco de letalidade violenta por pessoa	1/37.426	1/90.223	1/41.227	1/27.285

Tabela - Índice de letalidade violenta - Região: Complexo do Alemão, Brás de Pina, Cordovil, Jardim América, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular e Vigário Geral. Fonte - G1 (Instituto de Segurança Pública, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Inep, IBGE e Ministério do Trabalho e Emprego) – Elaboração própria.

De acordo com os a tabela acima , é possível notar uma redução de 1,56 pontos percentuais (a cada 100 mil habitantes) no índice de letalidade violenta na região do Complexo do Alemão, dentre o período de outubro de 2010, imediatamente anterior ao início da Operação Arcanjo, e maio de 2011, após 5 meses de ocupação por parte do Exército Brasileiro. Baseado somente nestes dados, é possível compreender o discurso de Celso Amorim ao afirmar que a operação de Garantia da Lei e da Ordem foi um sucesso. Porém, quando comparados com os dados do índice de letalidade violenta na região em julho de 2012, quando a operação foi encerrada, percebe - se um aumento de 1,32 pontos percentuais (a cada 100 mil habitantes) em relação a maio de 2011. Assim, comparando os períodos imediatamente anterior e posterior à ocupação é possível observar o efeito bruto de redução dos índices de letalidade violenta em apenas 0,24 ponto percentual, causados pela intervenção da Operação Arcanjo.

A longo prazo, é possível observar poucos efeitos duradouros da intervenção na região do Complexo do Alemão, como demonstra a imagem abaixo. No período apresentado (abril de 2017) é notório o índice de letalidade violenta de 3,66 pontos percentuais (a cada 100 mil habitantes), comparativamente 0,99 pontos a mais que o período anterior à Operação Arcanjo e 1,23 pontos a mais que o período imediatamente posterior à esta. Segundo dados do aplicativo “Fogo Cruzado”, parte de uma iniciativa da ONG Anistia Internacional que mostra a quantidade de tiroteios e baixas por região do Rio de Janeiro no período de julho de 2016 a julho de 2017, o Complexo do Alemão atingiu o primeiro lugar no ranking dos bairros mais violentos da

capital fluminense, com 225 tiroteios e 38 vítimas fatais. Em toda a região metropolitana do Rio o mesmo aplicativo indicou 3.829 tiroteios em um ano - em média 319 por mês, sendo que uma troca de tiros acontece na região do Complexo do Alemão a cada um dia e meio.

Conclusão

Podemos concluir com este trabalho que o ordenamento jurídico brasileiro expõe claramente a funcionalidade jurídica das Op GLO's mas que, diante da atuação do seu poder militar, como visto no campo legal e prático, é categórico que não há legitimidade no escopo de ação das operações. Portanto, é possível dizer que o emprego das Forças Armadas nos conflitos internos, acostumou os Estados a acionarem tais dispositivos (de modo inapropriado e desproporcional), desregularizando sua previsibilidade constitucional e ferindo os princípios de proporcionalidade, como observado nos quadros em que houveram as aplicações de tais medidas, não garantindo a segurança e o objetivo final: a paz e a diminuição de conflitos. É com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei Complementar nº 97/99 e o Decreto 3.897/01, que as Forças Armadas ficam intuídas de seus papeis, e, também através desses documentos que se mostra sua função é desviada de seu objetivo final. Portanto, comprova-se que as Forças Armadas possuem na lei a garantia de legalidade de ação, muito embora isso não reflita de fato a eficácia da questão exposta.

Referências bibliográficas

BETIM, Felipe. *Jacqueline Muniz: “Empregar o Exército no Rio é uma teatralidade operacional de alto custo e baixa eficácia”*. El País. Rio de Janeiro, 23 fev. 2018. Brasil, p. 1. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/21/politica/1519238698_373309.html>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BIANCHI, Paula. *Rio chama Exército contra violência pela 12ª vez em 10 anos. Adianta?*. UOL, Rio de Janeiro, 29 jul. 2017. Brasil, p. 1. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/07/29/rio-chama-exercito-contra-violencia-pela-12-em-10-anos-virou-rotina.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BORELLI, PatriciaCapelini. *Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem: O que são e quando podem ser convocadas as operações de GLO*. S.l.: 2017. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/operacoes-de-garantia-da-lei-e-da-ordem-o-que-sao/>>. Acesso em 29 abr. 2018

BRASIL. *Carta de Lei de 25 de março de 1824*. Outorgada em 25 de março de 1824; Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

BRASIL. **Constituição** (1988). *As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988*. São Paulo: Manole, 2011.

BRASIL. Decreto nº. 3.897, 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. **Diário Oficial da**

União, Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual da “Garantia da Lei e da Ordem- MD33-M-10 (2ª Edição/2014)**. 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual da “Garantia da Lei e da Ordem- MD33-M-10 (2ª Edição/2014)**. 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/8445-defesa-ministerio-publica-versao-revisada-do-manual-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Comandante do Exército diz que uso de militares na segurança pública é 'perigoso'. G1. Brasília, 22 jun. 2017. Política. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/comandante-do-exercito-diz-que-uso-de-militares-na-seguranca-publica-e-perigoso.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Complexo do Alemão: Infográfico mostra crimes antes e depois da ocupação do Alemão, em novembro de 2010, e permite a comparação com indicadores sociais. G1. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/complexo-do-alemao/>> . Acesso em: 01 de maio de 2018.

COUTO, Marlen. *Violência: O Complexo da Maré em 5 gráficos*. O GLOBO, Brasília, 24 maio 2017. Brasil. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/violencia-o-complexo-da-mare-em-5-graficos.html>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

Do Alemão a Copacabana: ranking revela os 10 bairros com mais tiroteios do Rio. Uol Notícias. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/08/do-alemao-a-copacabana-ranking-mapeia-bairros-com-maior-numero-de-tiroteios-no-rio.htm>>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. *Relatório ICJBrasil. Ed. 1º semestre de 2017.* São Paulo: 2017, p. 13-15. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 30 abr. 2018.

KALDOR, M. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era.* 2. ed. Redwood City: Stanford University Press, 2007

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. *Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais.* Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 25, n. 73, p.41-57, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10717457003>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Garantia da Lei e da Ordem.* Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em 30 abr. 2018

MINISTÉRIO DA DEFESA. *PORTARIA NORMATIVA nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”, 2. ed. 2014.* Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em 30 abr. 2018

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Trabalho do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública, diz Amorim*. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/noticias/93-trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica-diz-amorim>>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

Ministro diz que há 'banalização' do uso das Forças Armadas na segurança pública. G1. Brasília, 29 jun. 2017. Política. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-diz-que-ha-banalizacao-do-uso-das-forcas-armadas-na-seguranca-publica.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade*. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23., 2005, Londrina. Anais do XXIII Simpósio Nacional de História – História: guerra e paz. Londrina: ANPUH, 2005.

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.

_____. **Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego da Forças Armadas.