

Uma Análise das Operações de Garantia da Lei e da Ordem: Desdobramentos, Consequências e Dificuldades

Odilon Lugão Monteiro¹

Aspirante Roberto Wagner de Oliveira Cabral Medeiros²

Aspirante Caio Cesar de Souza Oliveira³

Aspirante Rafael Maganha Ribeiro⁴

Aspirante Victor Hiroshi Yoshida⁵

Aspirante Vitor dos Santos Gonçalves⁶

Escola Naval, Rio de Janeiro

Resumo: O presente artigo apresenta inicialmente conceitos básicos como a definição de Operações de Garantia da Lei e da Ordem e aponta o embasamento legal em que essas ações se baseiam, sendo identificadas como parte das Atribuições Subsidiárias das Forças Armadas. Em seguida, são identificados deferentes exemplos do acionamento desse tipo de operação. A partir desses exemplos, durante grandes eventos internacionais e situações em que a ordem pública corre risco, são apontadas a partir desses exemplos as dificuldades enfrentadas pelos militares em atuações desse tipo. Tal análise leva às conclusões pertinentes ao assunto, apontando possíveis medidas aumentariam a eficácia desse tipo de operação em situações futuras.

Palavras-Chave: Garantia da Lei. Forças Armadas. Atribuições Subsidiárias.

1. Introdução:

Antes de iniciarmos o discurso principal sobre o objetivo deste artigo, registramos aqui que, por conveniência da estrutura do texto, adotamos a seguinte abreviação para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem:

- a) Operações de Garantia da Lei e da Ordem – Op. GLO

O estudo feito neste artigo tem como objetivo o estudo de situações ou eventos ocorridos nas Ops. GLO já realizadas dentro do território brasileiro. Sabendo das

¹ ___Orientador da produção deste presente artigo, Professor de Relações Politico-Contemporâneas na Escola Naval - Rio de Janeiro.

²Aspirante do 4º ano do curso de Ciências Navais na Escola Naval – Rio de Janeiro.

³Aspirante do 4º ano do curso de Ciências Navais na Escola Naval – Rio de Janeiro.

⁴Aspirante do 3º ano do curso de Ciências Navais na Escola Naval – Rio de Janeiro.

⁵Aspirante do 2º ano do curso de Ciências Navais na Escola Naval – Rio de Janeiro.

limitações que regem os artigos deste congresso, adotamos os pontos mais recorrentes na opinião pública e relatórios dessas operações.

Ainda, o artigo também promove uma avaliação de ações específicas e propõe soluções para estas, através de uma metodologia de resolução criada por nós, baseada em resolver os problemas de maneira mais ampla, lidando também com as consequências adjacentes do problema e seus efeitos a curto e longo prazo.

2. A atribuição das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem:

As Forças Armadas, baseadas na hierarquia e disciplina, tendo como uma de suas destinações “a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” caso necessário, sob determinação do Presidente da República podem ser empregadas nas chamadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem, as Op. GLO. De acordo com o Artigo 15, Capítulo V da Lei Complementar 97 de 9 (nove) de Junho de 1999, que trata do emprego das Forças Armadas, o Chefe de Estado e Governo através de ato seu ou a pedido dos representantes máximos dos poderes constitucionais pode utilizá-las a fim de atuarem nessas operações quando é diagnosticado o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública, dos cidadãos e patrimônios público e privado por parte dos órgãos públicos de competência.

As Op. GLO são caracterizadas por serem operações de “não guerra”, ou seja, não se envolvem em combates propriamente ditos e tem área definida e período limitado. No entanto, caso se faça necessário, pode-se usar de força limitada nas operações em circunstâncias especiais nas quais um Governador de Estado ou do Distrito Federal solicite formalmente ao Presidente da República o envio de tropas das Forças Armadas ao serem verificadas a indisponibilidade, a insuficiência ou a inexistência dos órgãos responsáveis pela manutenção da segurança e ordem públicas.

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. Essas operações se desenvolveram ao longo dos séculos até que começaram a ser regidas por regulamentos mais específicos no caso dos dias atuais, a fim de nortear a atividade e obter os melhores resultados possíveis, prezando sempre pela segurança, proteção e bem-estar da população.

Tendo esses objetivos definidos, foi publicado em 2014 o MD33-M-10, manual de regimento das Op. GLO, o qual vem determinando as diretrizes a serem adotadas nas atividades nesse âmbito. Ele trata tanto das atribuições gerais do emprego das Forças, conceituação quanto do planejamento e organização das operações.

As Forças Armadas podem ser empregadas tanto em conjunto quanto separadamente, devido à grande diversidade de situações que indiquem a necessidade de sua intervenção. Caso seja empregada para a manutenção da ordem pública a autoridade competente deve, por meio de ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública para a autoridade à frente das operações. Isso permite melhor domínio e proporciona as condições necessárias ao chefe da operação para o desenvolvimento das ações.

3. Emprego das Forças Armadas nas Ops. GLO:

Após a clara definição de atribuições das Forças Armadas exposta na Constituição Federal de 1988 e a utilização do termo “da Lei e da Ordem” as mesmas começaram a ser empregadas com mais frequência em operações desse tipo. O primeiro exemplo dessa utilização, já de acordo com o pautado na Constituição, foi para a composição de um elaborado esquema de segurança para a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, ocorrida no Rio de Janeiro entre os dias 3 e 14 de junho de 1992.

O evento que constava de um amplo debate acerca dos problemas decorrentes do progresso e evolução exacerbados sem a devida preocupação com os impactos ambientais pelos países envolvidos contava com a presença de inúmeros chefes de Estado e governo. Esse grande número de autoridades presentes na cidade do Rio fez com que o então presidente Fernando Collor de Mello convocasse as FFAA para intensificarem a proteção à cidade e consequentemente ao evento. Com cerca de 20 mil homens e algumas unidades de veículos blindados, os militares faziam o patrulhamento de uma grande área da cidade do Rio de Janeiro e da zona sul e principalmente de regiões mais críticas, como a favela da Rocinha, que era um de seus principais alvos estratégicos. Mesmo com todo esse aparato de pessoal e equipamentos, devido ao foco das operações se concentrarem apenas em áreas como a zona sul da cidade, a redução do índice de criminalidade se deu apenas nesses lugares, enquanto no restante da cidade do Rio os índices não tiveram alteração significativa.

Após esse evento, diversos outros surgiram e o emprego das FFAA em Ops. GLO se tornou cada vez mais comum. Eventos como a conferência Rio +20, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas Rio 2016 foram alvos de sua atuação além de apoio às operações de pacificação das favelas do Rio de Janeiro e em situações extraordinárias como a greve dos policiais militares no Espírito Santo. O caso mais recente noticiado foi a intervenção militar no estado do Rio de Janeiro decretado pelo Presidente da República Michel Temer no dia 16 de fevereiro de 2018.

Vinte anos após a Eco-92 novamente foi solicitado o apoio das Forças Armadas a fim de realizarem a segurança do evento nos mesmos moldes de seu antecessor duas décadas atrás. Outros grandes exemplos de eventos de grande porte foram a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas em 2016 nas quais houve enorme mobilização de todos os agentes de segurança pública e apoio dos militares para patrulhamento e controle de toda a área envolvida, porém sempre enfrentando o problema da falta de eficiência, já que há o deslocamento de número expressivo de criminosos para outras áreas.

Os altos índices de violência e criminalidade no Rio de Janeiro fizeram com que os militares também fossem solicitados para atuarem em conjunto com a Polícia Militar na invasão e posterior ocupação de comunidades no estado. Em 25 de novembro de 2011 foi realizada a invasão à Vila Cruzeiro e logo em seguida a ocupação do Complexo do Alemão, que durou 583 dias.

A situação da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com previsão de término em 31 de dezembro de 2018 é ainda mais complexa que as anteriores. O interventor nomeado, General Braga Netto, tem controle sobre as polícias civil e militar

do estado durante esse período possuindo total respaldo para alterar essas instituições internamente além não responder ao governador do estado, mas sim ao presidente. Esse cenário é coincidente com a Op. GLO iniciada no estado em 2017 que, em função de ser encabeçada pelo mesmo general, apresenta perspectivas maiores de sucesso. Por outro lado, as dificuldades logísticas e financeiras enfrentadas pelo estado fluminense – apontadas por como um dos principais motivos para o sucateamento da PMERJ e a consequente escalada de violência – e pelo país colocam em risco o sucesso da operação. As dificuldades enfrentadas pelas forças locais não se restringem à questão de armamento e viaturas. Limitações no treinamento e nos recursos necessários para obtenção de informação dificultam ações mais precisas contra o crime organizado e menos nocivas à população civil.

4. O problema da falta de cooperação dos agentes envolvidos e sua solução:

O patrulhamento ostensivo durante as Ops. GLO não é realizado somente pela Polícia Militar, tornando imprescindível a comunicação entre sistemas estaduais com os membros das Forças Armadas atuantes durante a operação. Um sistema que permita os comandantes encarregados da missão terem conhecimento sobre dados como: a distribuição de forças aliadas dentro da região e movimentação de cargas suspeitas, afim de confeccionar as operações com o máximo possível de informação.

Para operações de maior complexidade, à exemplo das diversas ações de pacificação das favelas do Rio de Janeiro, o conhecimento dos atores estaduais é de suma importância para o melhor cumprimento das mesmas, de tal modo que pode significar o sucesso ou fracasso da missão. A importância da comunicação entre esses fatores decorre da precisão tática requerida em certas ações, a sincronia é essencial para que as ordens não possam ser desconstruídas e as atuações dos policiais e dos militares das Forças Armadas ajam como uma unidade e não de maneira independente. A unicidade de comando em tais situações evita o conflito entre ordens, gerando maior agilidade no combate aos Agentes Perturbadores da Ordem Pública - APOP. As decisões tomadas pelos líderes das instituições atuantes devem ser realizadas concentradas no Centro de Controle e Comando para que haja a ampla divulgação para os outros atores. Em situações que geram conflitos de interesse e divergências de opiniões, discussões que afetam o cumprimento da missão podem surgir, dessa forma, é interessante em que haja um único comandante que dê a palavra final depois de assessorado pelos outros líderes.

As ações conjuntas devem ser orientadas pelo máximo de informações possível, de modo que é improdutivo o não compartilhamento de informações obtidas pelos órgãos atuantes na Op.GLO, sejam eles estaduais ou federais. Tal intercâmbio de informações facilita, por exemplo, a conclusão de uma investigação por parte de duas instituições que estejam atuando sobre o mesmo caso. Já foi verificado que, como megaoperações desse tipo geram deslocamento em massa de APOP para outros estados, as polícias civis dos estados acabam sabendo tardiamente da presença dos criminosos e acabam tendo mais dificuldades para detê-los, como será abordado futuramente.

5. A relevância dos agentes midiáticos nas Ops. GLO no âmbito operativo:

Com a inclusão de cada vez mais componentes tecnológicos atuando nas mídias, as Ops. GLO encontram novos obstáculos, impedindo muitas vezes que a mensagem original formulada pelos atores da Op. GLO seja passada corretamente.

Mídias digitais transmitem o decorrer das operações em tempo real, tendo o potencial de atuar como ferramenta de vigilância para elementos perigosos e interferir no cumprimento do objetivo. Ainda, tal ato pode ser enquadrado como crime, pautado no Art. 265 do Código Penal: “atentar contra a segurança ou o funcionamento de serviço de água, luz, força ou calor, ou qualquer outro de utilidade pública.”. A transmissão de informações falsas ou tendenciosas também é um grande dificultador do sucesso das operações, uma vez que expõe, de maneira falaciosa, aspectos negativos da missão ou dos atores nela envolvidos.

A transmissão passiva desses meios não é o púnico problema encontrado na execução das operações. A manipulação de informações pela grande mídia, atores midiáticos com grande presença no cenário da informação, também prejudica o objetivo da GLO, por possuir a capacidade de alterar a opinião pública e fazê-la ir de encontro com a atuação das forças armadas.

Como exemplo de caso do tipo citado: Uma publicação do “UOL Notícias – Cotidiano”, no dia 27/10/2017, tem como título: “Governo gasta 158% a mais com propaganda da ação militar no Rio do que com tropas”. Dentro do artigo, o autor tenta provar, através de comparações numéricas, que a proporção dos gastos administrativos é indicador da ineficiência das operações, já que os gastos publicitários ultrapassam os operacionais. O que torna óbvio a manipulação nesse caso é a total falta de pesquisa da parte logística da GLO, ignorando completamente fatores como: a já existência dos meios operativos e da qualificação necessária para usá-los.

Ainda que se apresentem como fortes aliadas em operações federais de GLO, as mídias modernas muitas vezes acabam se retratando como opositoras, seja divulgando informações importantes em uma operação ou depreciando a imagem dos atores contando meias verdades. Tal dilema é incapaz de ser extinguido, mas pode ser atenuado. Um possível reajuste das campanhas publicitárias e uma interação maior dos atores da operação com moradores dentro das áreas mais afetadas pela intervenção, são possíveis alterações que poderiam causar grande impacto na percepção do público sobre as situações, contribuindo com o objetivo da operação.

Torna-se visível que mesmo com todos os perigos que as mídias oferecem, é possível conduzi-las de uma maneira positiva, mas para isto será necessária uma remodelagem do próprio pensamento das operações de GLO e dos impactos que esta causa nos pensamentos da população.

6. Combate a Divulgação de Notícias Tendenciosas e Carência de Divulgação de Propósito:

Um dos grandes problemas enfrentados pelos militares, quando deparados com operações de GLO, sem dúvida alguma, é a interpretação negativa por parte da população uma vez que influenciada pelo que podemos chamar de “mídia negativa”. Basicamente, em todo e qualquer evento em território nacional, teremos as mais diversas interpretações de um fato feitas pelos meios midiáticos, mas em situações como casos que demandam a aplicação das forças armadas na garantia da lei e da ordem temos uma situação particularmente sensível pois qualquer interpretação negativa pode acabar por trazer resistência da população a qual afetará a estabilidade de toda e qualquer operação. Tal resistência acaba por cercear consideravelmente as atitudes das forças armadas tornando seu envolvimento menos eficaz do que poderia ser e as vezes até menos eficaz do que necessário. A culpa não deve apenas ser atribuída a imprensa marrom, mas também a própria entidade Estado pelo fato de não manter o devido empenho na divulgação de objetivo e propósito da GLO perante a população envolvida. Portanto, os dois grandes fatores causadores da resistência da população acabam por ser facilmente identificados e as contramedidas contra eles podem ser evidenciadas a partir daí.

Temos como primeira contramedida importante a apresentação de represálias jurídicas para com a “mídia negativa” de tal forma a forçá-los a mostrar ao menos algum embasamento e profundidade em suas matérias ao invés de simplesmente publicar informações parciais sem qualquer cobertura minimamente fiel dos fatos, ou seja, através das medidas legais, evitar falácias e matérias tendenciosas por parte dos jornalistas. Estas represálias poderiam, muitas vezes, ser responsáveis pela retroação destes efeitos uma vez que quando provado as más intenções na divulgação de uma notícia a primeira medida a ser tomada é a exigência de retratação perante o público. Vale ressaltar que quando se faz uso do termo represálias jurídicas não está se levando em conta nenhum tipo de censura ou similar e sim somente o direito de todo e qualquer cidadão, órgão ou organização de se defender de difamações e calúnias no campo jurídico. Portanto, buscar punir exemplarmente, por intermédio da defesa da honra das instituições, certamente é uma forma de coibir jornalistas mal-intencionados e meios midiáticos sensacionalistas de distanciar a relação entre as forças armadas e a população brasileira e de distorcer as atitudes das forças armadas na aplicação de operações de GLO.

A contramedida adotada como primeira tem capacidade de ser suficiente para fazer com que a situação estabilize, ou seja, pare de piorar, mas está longe de ter capacidade de fazer com que comece a melhorar no que tange a visão da população sobre a presença de militares em seu dia a dia. Para começar a cogitar a possibilidade de melhora, urge que os objetivos e atividades das forças armadas sejam amplamente divulgados, em meios com alcance considerável, para aumentar tanto a confiança nas forças armadas quanto aumentar o senso crítico da população perante a imprensa marrom. Entretanto, apenas decidir divulgar pode acabar por não ser o suficiente visto que a escolha dos meios que serão utilizados tem grande influência tanto no alcance quanto no público alvo, ou seja, a escolha do meio de divulgação é uma componente extremamente importante desta contramedida pelo fato de ser capaz de ampliar o alcance. Temos hoje em dia a internet como grande *hegemon* dentre os meios de divulgação tendo incomensurável potencial para ser utilizado na divulgação. Com a juventude como a

maior parte de seu público e partindo do princípio que os jovens, hoje em dia, estão cada vez mais galgando o status de formador de opinião nasce a possibilidade de tomar a internet como carro chefe, mas obviamente sem deixar de lado outras mídias como jornal, televisão e rádio tanto pela necessidade da divulgação ser o mais abrangente possível quanto pelo fato de que estes meios ainda têm forte influência sobre a população de outras faixas de idade.

Portanto, podemos concluir que por mais que o problema da resistência de aceitação a aplicação da GLO por parte da população seja o que tenha solução mais exequível não por isso se torna menos importante pelo fato de sua solução ser a mais capaz de trazer maior liberdade e tranquilidade nas ações das forças armadas nas intervenções presentes e futuras através da ampliação na conscientização sobre a tarefa das forças armadas, da noção de que outros órgãos dificilmente resolveriam o problema e principalmente da ampla capacidade das forças armadas. Pois a cada dia que passa fica mais evidente que o maior limitador da aplicação da GLO é a opinião pública baseada na ausência de proximidade com os conceitos básicos destas operações.

7. Cooperação federal entre a região afetada e demais Unidades Federativas:

Para compreender a real extensão dos efeitos causados pelas Op. GLO, é necessário admitir que além da região diretamente afetada pelas operações outras regiões, adjacentes ou não, terão seu funcionamento e segurança afetados. Partindo dessa ideia inicial, se torna necessário dentro do planejamento das Op. GLO o estudo a curto e longo prazo dos efeitos fora da zona de atuação, garantido que não haja perpetuação de efeitos negativos em outras áreas que possam vir a nutrir a necessidade de uma futura intervenção por conta da anterior.

Dentre os efeitos supracitados, o mais recorrente é a evasão de elementos perigosos para fora da zona de operação. Devido à sua continuidade, este é um problema já previsto dentro do planejamento atual das missões de GLO e é combatido com a constante vigilância das vias de acesso principal para saída e entrada da região. E mesmo dentro da própria zona de atuação, o controle de entrada e saída em certas áreas de maior periculosidade se torna necessário para prevenir e dificultar a comunicação entre as facções de lugares diferentes e o transporte, seja de entorpecentes químicos ou armamento.

Além do perigo da transferência de armamentos e drogas, também há o risco para a segurança pública do Estado invadido, uma vez que um aumento no número de elementos perigosos aumentará a ocorrência de atividades criminosas. Assim, é necessário que a vigilância nas vias de acesso também faça relatórios sobre movimentações suspeitas, afim de alertar as forças policiais dentro de cidades para aumentar o patrulhamento. Também deve haver o apoio por parte da população, denunciando atividades suspeitas, como mudanças recentes para construções antes abandonadas e mudança no movimento noturno nas ruas de cada bairro.

A discussão sobre esse tópico também remete ao assunto anteriormente abordado/ à um que será abordado em outro lugar do trabalho, a comunicação entre os agentes da

Op. GLO. Assim, percebemos que o estudo aprofundado sobre a troca de informações entre os agentes operantes é necessário também entre as Unidades Federativas para combater a fuga desses elementos, à exemplo da operação realizada pelos Estados do sul do Brasil em suas fronteiras ao receberem denúncias sobre uma possível fuga de criminosos do Estado fluminense.

Através do estudo acima, podemos então assumir, finalmente, que os efeitos em outras regiões brasileiras, fora da área de operação, não podem ser ignorados. É necessária a continuidade do estudo sobre esses efeitos e que haja um esforço nacional para combatê-los, não encarregando somente a região afetada de lidar com os processos de fuga elementos e tráfico de drogas ou armas.

8. Conclusão:

Ao estudarmos os dados e situações citados neste artigo, é possível observar que a ineficiência das operações de GLO, tanto durante o período de atividade quando após, vem de uma ampla malha de fatores, que variam desde a mídia pública até a dificuldade de integração dos envolvidos.

Entretanto, ao discorrermos sobre o objetivo autêntico dessas intervenções federais, é difícil concluirmos que elas não possuem propósito válido dentro da atual realidade de algumas regiões brasileiras em que o auxílio direto do governo brasileiro se faz necessária. O que podemos desenvolver com isso, então, é que não é a razão das Ops. GLO existirem que deve ser alterada, mas a administração e a logística por detrás do planejamento da efetiva atuação em campo dessas operações.

As atuações recentes demonstram carência de troca e controle de informações para com a população, aumentando a animosidade entre os funcionários militares e a população residente. Mais, tal comportamento por parte do governo torna mais credível as informações divulgadas por meios públicos, como jornais e revistas, uma vez que estes se tornam os únicos disponíveis.

Demonstramos também que há uma falta de coligação entre os agentes estaduais e federais, comprometendo a veiculação de ordens internas que resultam em operações desajeitadas e independentes. Tal problema decorre da existência de diversos núcleos de poder dentro da ação, fazendo com que desavenças entre setores influencie no desempenho como um todo.

Somando as conclusões de cada tópico e o estudo individual dos dados fornecidos, torna-se direto concluir que, embora tenham bom fundamento técnico, a utilização prática das operações de GLO ainda está a alguns passos de conseguir atingir os objetivos propostos. Porém, é notável que estudos foram feitos após cada operação e atualmente novas implementações e modificações estão se mostrando presente entre cada intervenção, mostrando uma preocupação do Estado. Desde que não se mantenha uma estagnação desses estudos, é viável crer que dentro de um futuro próximo as Ops. GLO venham a cumprir seus objetivos de maneira eficiente.

9. Referências

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm> Acesso em 28 de Abril de 2018

<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf> Acesso em 28 de Abril de 2018

<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/numero-de-tirroteios-no-rj-aumentou-apos-chega-das-forcas-armadas-diz-relatorio-do-observatorio-da-intervencao.ghtml>> Acesso em 28 de Abril de 2018

<<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-a-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>> Acesso em 28 de Abril de 2018

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm> Acesso em 28 de Abril de 2018

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/05/ha-dez-anos-sao-paulo-parou-durante-serie-de-ataques-contr-policiais-e-civis.html>> Acesso em 28 de Abril de 2018

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160322_policiais_suicidios_fe_if> Acesso em de 25 de Abril de 2018

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 25 de Abril de 2018

<<https://direitosbrasil.com/divulgar-blitz/>> Acesso em 25 de Abril de 2018

<<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/10/27/governo-gasta-158-a-mais-com-propaganda-da-acao-militar-no-rio-do-que-com-tropas.htm>> Acesso em de 25 Abril de 2018