

Os conflitos urbanos e as operações de garantia da lei e da ordem

Uma análise perspectiva

André Luís Woloszyn*

Considerações iniciais

Um dos efeitos do fim do sistema de bipolaridade mundial, ao final da década de 80 e, paulatinamente, com o início do processo de globalização, foi o surgimento de novos atores não estatais em constante disputa por espaços territoriais, identidades e zonas geográficas com o uso sistemático da violência armada.

Esse contexto se estabeleceu paralelamente a quatro outros fenômenos mundiais: o desenvolvimento das tecnologias digitais de comunicação que universalizaram a informação, possibilitando o intercâmbio do *modus operandi* entre facções nacionais e internacionais; a proliferação de doutrinas do terrorismo extremista; o aumento significativo da densidade demográfica nos assentamentos urbanos; e a decadência do modelo de Estado-Nação Weberiano, que apresenta crescentes dificuldades em manter suas funções tradicionais na construção de políticas públicas que atendam, de forma efetiva, segmentos de sua população.

O impacto dessa assertiva pode ser evidenciado na fragilização dos mecanismos estatais à disposição da sociedade para a proteção, a fiscalização e o controle das facções criminosas, o que determina uma presença de violência e criminalidade cada vez mais acentuada.

Tais condições, interligadas, além da globalização do crime organizado, proporcionaram uma crescente profissionalização dessas organizações, ao mesmo tempo em que transformaram determinadas zonas urbanas em um campo de conflitos armados de certa complexidade.

As duas maiores organizações criminosas brasileiras ligadas ao narcotráfico, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), considerada a maior da América Latina, com ramificações em 23 estados federativos e em outros países limítrofes, assim como o Comando Vermelho (CV), restrito a determinadas áreas do Estado do Rio de Janeiro, mas em conexão com grupos bolivianos e mexicanos, se beneficiaram dessa conjuntura internacional para ampliar seus negócios e territórios.

* Analista de Inteligência. Mestre em Direito com área de concentração em Direitos Humanos (Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter/16); especialista em Ciências Penais (UFRGS/01); diplomado em Inteligência Estratégica (ESG/04); membro do Grupo de Estudos de Segurança e Defesa da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. (alwi.war@gmail.com)

Podemos afirmar que tais organizações, mesmo sem um interesse direto, à guisa das teorias políticas de Max Weber, passaram a disputar com o Estado o monopólio do uso exclusivo da força e da violência com significativa vantagem. Isto por que, não estão obrigadas a obedecer aos mesmos critérios legais que os agentes estatais sob o regime democrático, e percebem claramente que tais agentes não podem revidar com os mesmos mecanismos e na mesma intensidade.

Esse ambiente se aproxima da visão de Michel Wieviorka, em âmbito mundial, quando formulou, nos anos 90, após a Guerra Fria, sua teoria sobre o novo paradigma da violência, formado por ideologias reativas de cunho cultural, social, religioso e gangues criminais, cuja alteridade é objeto de fantasmas e medos (WIEVIORKA, 1997, p. 9).

A respeito das organizações criminosas, cuja atuação, em alguns casos, lembra, sob vários aspectos, a de grupos guerrilheiros, e do terrorismo extremista islâmico, Jean Rufin, na procura por respostas a esse fenômeno, assevera que:

(...) a omissão das grandes potências e o desastre econômico que afetou numerosos países arruinados pela guerra levaram os movimentos da guerrilha a praticar abertamente e em grande escala aquilo que haviam adquirido o hábito de fazer discretamente e modestamente. (RUFIN, 1996, p. 43-44)

Com efeito, com as facilidades e o imediatismo das comunicações digitais, notadamente na *deep web*,¹ muitos aspectos dessa atuação adquiriram caráter transnacional como o uso de explosivos, diversidade de alvos,

ações de sabotagem, técnicas de dissimulação, coação e intimidação da população.

Vale lembrar que, recentemente, as organizações brasileiras utilizaram o recurso da decapitação contra integrantes de facções rivais, durante rebeliões em estabelecimentos prisionais, como forma de intimidação e demonstração de poder, medida similar ao modo de operar do Islamic States of Iraq and Syria (ISIS) na Síria.

Um fator que deve ser associado a essa conjuntura é a visão ambígua e o discurso retórico em relação aos direitos humanos, tidos como fundamentais e tutelados pela Constituição Federal de 1988. Se, por um lado, procuram-se seguir procedimentos-padrão de forma a assegurar esses direitos, como uso moderado da força bélica, restrições à aplicação de algumas técnicas de interrogatório e tabu em relação a prisões temporárias, por outro, permitem-se todas as formas de violação desses mesmos e outros direitos fundamentais no interior dos estabelecimentos penais, o que contribui para a acentuação do problema. Podemos inferir que trilhamos um caminho cada vez mais distante de solução, uma vez que a gênese das organizações brasileiras repousa e se fortalece no interior dessas instituições do sistema prisional, que se encontram em estado de caos absoluto.

Tratando-se de tendências, essa desordem institucional acarreta um conflito crônico e, portanto, sistemático, em que as Forças Armadas são convocadas a intervir como força de dissuasão, de forma pontual e paliativa, já que o fenômeno requer tratamento mais efetivo das autoridades governamentais com políticas complementares, tanto sociais e jurídico-penais como repressivas.

Entre as repressivas, situa-se o controle mais efetivo de fronteiras terrestres e marítimas que possibilite a redução da entrada de armas e de drogas ilegais, além de um tratamento penal mais severo à corrupção de agentes estatais ligados à questão.

Esta é a principal razão do declínio aparente do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) aplicado nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de estabilização dessas zonas conflagradas, por meio da constante presença policial e de operações de polícia. Todavia, apesar dos esforços despendidos nesse sentido, as facções não foram desarticuladas, e o desarmamento de seus integrantes obteve baixo impacto em suas operações, uma vez que as armas apreendidas eram imediatamente substituídas por novas armas de uso restrito.

Diante dessa conjuntura e da perspectiva de que os conflitos urbanos envolvendo facções criminosas se acentuem, o que se pretende analisar neste artigo recai em duas questões norteadoras. A primeira: qual é o sentido que o legislador constitucional procurou quando, no artigo 142 da Constituição Federal, utilizou a expressão “garantia da lei e da ordem”? A segunda: quais são os possíveis efeitos colaterais para as instituições militares empregadas em operações de garantia da lei e da ordem (GLO), quando estas se apresentarem de forma sistêmica e prolongada?

Estudo comparativo: a doutrina de guerra urbana dos EUA x doutrina de GLO brasileira

A doutrina de conflitos urbanos ou, como alguns especialistas preferem classifi-

car, de guerra urbana não se constitui em uma inovação doutrinária. A conquista das cidades-estados sempre figurou entre os objetivos principais das guerras coloniais do passado, o que possibilitou a construção de conceitos militares como o das fortificações e da soberania e territorialidade, estudados nas relações internacionais. Em termos metodológicos, as operações de GLO surgiram ao final da 2ª Guerra Mundial, desenvolvidas pelos Estados Unidos da América (EUA).

O Manual FM 19-10, de janeiro de 1945, intitulado Polícia Militar de Cidades e Vilas, foi concebido como um guia para os oficiais e praças com missão de patrulhar as comunidades civis, assoladas com problemas de gangues, saques, roubos e homicídios, resultado da degeneração de suas estruturas sociais pela guerra prolongada.

Com base no período pós-anos 80, uma série de operações militares foi realizada em ambientes urbanos das regiões do Caribe e na América Central, envolvendo forças militares dos EUA e grupos insurgentes. Destacam-se as da Cidade do Panamá (1989), Granada (1983) e Porto Príncipe (1994). Enquanto isso, outros conflitos ocorriam paulatinamente no outro hemisfério, nas cidades de Grozny (1994), Sarajevo (1992-1995), na Geórgia e na Ossétia do Sul, em 2008 (GRAHAM, 2016, p. 71).

Mais recentemente, as guerras do Iraque e do Afeganistão, travadas em sua maior parte em centros urbanos, somadas ao prolongado conflito palestino-israelense na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, tornaram-se a base para a reestruturação da doutrina de guerra urbana das forças armadas norte-americanas, centrada nas operações psico-

lógicas, na coleta de dados e na produção de inteligência, destinadas a combater grupos insurgentes, redes terroristas e organizações paramilitares ilegítimas que atuam por meio da violência armada nas zonas urbanas.

Na perspectiva de muitos teóricos militares, como Keith Dickson, as guerras assimétricas em áreas urbanas serão o maior desafio do século XXI, pois as vantagens obtidas com a tecnologia militar de armas de alto poder destrutivo e de vigilância e monitoramento demonstrarão pouca eficiência. As grandes metrópoles serão áreas estratégicas, palco de variadas disputas entre grupos não estatais, e quem as controlar vai ditar o curso dos eventos futuros no mundo (GRAHAM, 2016, p. 70)

Neste sentido, o novo manual de contrainsurgência do U.S. Army, prefaciado pelo Gen David Petraeus, considera que, para uma operação de estabilidade exitosa, faz-se necessário o conhecimento da cultura do adversário, seus objetivos e motivações, formas de organização, lideranças e simpatizantes, relações com outros grupos e, em especial, os tipos de apoio angariados da comunidade local (FM-3-34).

O documento define insurgência como a luta político-militar organizada e prolongada, com o objetivo de debilitar o controle e a legitimidade de um governo estabelecido, de uma força ocupante ou de outra autoridade política ou, ainda, uma forma de guerra interna, que ocorre primariamente dentro de um Estado e contém, ao menos, certos elementos de uma guerra civil. Tais elementos sugerem ser os três estados associados e evolutivos apregoados pela doutrina clássica que resultam em uma

guerra civil. A rebelião, a insurgência e a beligerância.

A esse respeito, o eminente pesquisador, Luís Mir assevera que a rebelião incorpora atos como manifestações públicas violentas, saques e enfrentamentos esporádicos envolvendo forças militares e policiais do Estado. Quando esse enfrentamento adquire proporções generalizadas em âmbito nacional, pode-se falar em insurgência, ou seja, quando o Estado é incapaz de manter a ordem pública e exercer a autoridade sobre todo o território nacional. A insurgência é o estágio intermediário anterior à beligerância, o que caracteriza a guerra civil clássica (MIR, 2004, p. 156).

Por contrainsurgência, o manual norte-americano FM-3-34 considera todas as ações militares, paramilitares, políticas, econômicas, sociológicas e cívicas operadas por um governo no sentido de derrotar tais grupos e ou reduzir seu grau de operacionalidade. Um aspecto que chama a atenção na nova doutrina norte-americana, além do emprego massivo de operações psicológicas por meio da mídia militar especializada, é a exploração das ciências sociais por grupos de expertos civis e militares, em especial, em antropologia, no sentido de apoiar e fornecer aos comandantes um quadro de conhecimentos culturais da região e da população onde manobram suas forças.

No mesmo diapasão, Gilberto Rivas se refere a um conjunto de documentos com classificação sigilosa, disponibilizados pelo Wikileaks, que tratam da questão sob o mesmo enfoque, entre estes, o *Human Terrain Team Handbook* (2008), que apresenta a seguinte hipótese:

(...) una condición fundamental de la guerra irregular y de las operaciones de contrainsurgencia es que el comandante y su estado mayor no pueden seguir limitando su atención a las materias tradicionales: misión, enemigo, terreno y condiciones meteorológicas, tropas amigas y apoyo disponibles, y tiempo. La población local del área de conflicto debe ser considerada un aspecto tan crítico como distintivo del diagnóstico del teatro de la guerra por parte del comandante. (...) La dimensión humana es la esencia misma de la guerra irregular. Entender la cultura local y los factores políticos, sociales, económicos y religiosos es crucial para una contrainsurgencia y para operaciones de estabilidad exitosas, y últimamente, para el triunfo de la guerra contra el terror. (RIVAS, 2012, p. 42)

Assim sendo, podemos afirmar que, em relação à doutrina anterior, houve uma mudança de paradigma. A nova doutrina militar norte-americana passou a tratar operações de gangues como insurgência urbana, guerra de quarta geração ou *netwar*, diretamente análogas ao que ocorre nas ruas de Cabul, Bagdá e Fallujah (GRAHAM, 2016, p. 72).

Por outro lado, acerca da doutrina de GLO brasileira, para contextualizar nossa linha argumentativa, faz-se necessário esclarecer dois pontos que julgamos fundamentais. Em primeiro lugar, no Brasil, o uso sistemático da expressão guerra civil para denominar o fenômeno da atuação das organizações criminosas ou explicar o avanço considerável das taxas de homicídios (58 mil mortes/ano) atende apenas a objetivos midiáticos, uma vez que não se registra a presença das três etapas evolutivas apregoadas pela doutrina clássica. No máximo, ocorrem rebeliões seto-

rizadas, por motivação pontual, controladas por mecanismos estatais.

Vale ressaltar, que na visão de Alessandro Visacro, guerra civil é definida como um conflito armado de caráter interno que envolve segmentos distintos de uma sociedade conflagrada por razões político-ideológicas, religiosas ou étnicas, em que a decomposição do quadro interno promove o avanço generalizado da violência (VISACRO, 2009, p. 223).

Em segundo lugar, as organizações criminosas brasileiras não podem ser caracterizadas como insurgentes, à luz da doutrina norte-americana. Como sabemos, *a priori*, as ações não são de natureza político-militar, tampouco possuem objetivos militares ou de debilitação do controle governamental, embora, neste último caso, façam-no indiretamente. Contudo, na concepção teórica, trazida pela doutrina internacional, algumas ações destas organizações possuem intersecção com o terrorismo e, desta forma, poderiam ser classificadas como atos terroristas, mesmo não se enquadrando nas motivações expressas no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, que assim expressa:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Da mesma forma, constata-se que os pressupostos teóricos da guerra irregular não se fazem presentes. O conceito de in-

surreição no Brasil, diferentemente da doutrina norte-americana, é apresentado por Alessandro Visacro como uma sublevação popular desprovida de motivação ideológica, fundamentada apenas em reivindicações políticas, sociais e ou econômicas específicas e limitadas, como a concessão de direitos ou a restituição de prerrogativas (VISACRO, 2009, p. 224). No caso em questão, a sublevação não é popular e sim concentrada em determinados grupos criminais.

Todavia, cabe destacar que existe similaridade no modo de operar de grupos terroristas internacionais com organizações criminosas como a Mara Salvatrucha – MS-13, com atuação na América Central e EUA, considerada atualmente a mais violenta do mundo, assim como o PCC, CV e seus grupos dissidentes, com atuação urbana nos estados federativos.

Além da presença das características doutrinárias do terrorismo, identificadas internacionalmente como a natureza indiscriminada, a imprevisibilidade e seu caráter de anomia, somam-se a estas, outras peculiaridades, como a existência de uma cadeia de comando, emprego de táticas militares no ambiente urbano e uso de armas de calibre exclusivo das Forças Armadas, com alto poder destrutivo, incluindo artefatos explosivos. Uma inovação dessas organizações foi o emprego de redes sociais para a disseminação de boatos sobre falsos ataques em diferentes pontos, direcionada à descentralização das forças de segurança e, consequentemente, seu poder operacional.

O objetivo geral dessas ações, como dissemos, é o de demonstrar às facções rivais e à população reticente em colaborar com a

organização, o seu poder bélico por meio da violência e da intimidação.

Traçando um comparativo entre as definições de terrorismo clássico e o terrorismo criminal, esta se estabelece, basicamente, na motivação e na ideologia. Enquanto os grupos internacionais de cunho extremista islâmico, como o ISIS e a Al Qaeda, apresentam ideologia definida e buscam a modificação de uma política pre-determinada, no Brasil, as organizações criminosas não defendem ideologia. As ações são motivadas apenas pela disputa de pontos estratégicos para o comércio do tráfico de drogas, pelo lucro e a eliminação da concorrência. Todavia, não significa apresentarem menor grau de letalidade (WOLOSZYN, 2010, p. 115).

Outro importante fator que deve ser considerado na atuação de redes terroristas no ambiente urbano, essencialmente as de cunho extremista islâmico, é a crença de que as cidades retratam concentrações incomparáveis de pecado, devassidão, cobiça e crueldade. Segundo a Ummah,² tais devassidões ameaçam um califado que se baseia nos princípios do Islã, portanto, devem ser violentamente eliminadas (GRAHAM, 2016, p. 98).

No magistério de Eduardo de Oliveira Fernandes, este estabelece diferenciações entre o terrorismo criminal e o criminoso. Para o autor, o terrorismo criminal, embora vinculado à ação de uma organização criminoso, tenta transparecer, pelos exemplos apresentados, uma noção rudimentar de politização de seus atos no sentido de subverter a ordem de um sistema dominante, enquanto o terrorismo criminoso visa ape-

nas ao lucro a ser auferido por meio de suas ações (FERNANDES, 2012, p. 97).

Nessa conjuntura, e na perspectiva de recrudescimento do ambiente resultante da atuação de facções do crime organizado, foi elaborada, pelo Ministério da Defesa, a doutrina de emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem. Com ela, adveio o Manual MD33-M-10/2013, que apregoa o emprego das Forças Armadas contra forças oponentes e possíveis ameaças para a preservação da ordem pública ou da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O referido documento conceitua uma operação de GLO como:

(...) 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 Federal ou em outras em que se presumam ser possível a perturbação da ordem. (BRASIL, 2013, p. 15/68)

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) caracterizam-se como operações de “não guerra”, pois, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, não envolve o combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso de força de forma limitada, podendo ocorrer tanto em ambiente urbano quanto rural. (BRASIL, 2013, p. 17/68)

No comparativo entre as duas doutrinas, norte-americana e brasileira, existem alguns pontos em comum. O mais importante destes recai nas operações de inteligência e coleta de dados sobre as forças oponen-

tes e o ambiente operacional. As diferenças são muitas, a começar pelo termo guerra de quarta geração, que, segundo a doutrina norte-americana, permite operações essencialmente militares com a utilização máxima do uso da força, enquanto na GLO a caracterização é de operações de não guerra, com uso de força limitada.

Feitas tais considerações, passamos a um segundo ponto associado aos anteriores. Como assevera Mir, o Estado brasileiro não emprega todo o seu poder de fogo e letalidade contra o narcotráfico. Como atividade econômica presente em todo o território nacional, com vendas no varejo e no atacado, empregando dezenas de milhares de pessoas e com movimento financeiro bancário de centenas de milhões de reais por ano, sua quebra provocaria uma crise complexa e para a qual só há uma alternativa: consentimento forçado (MIR, 2004, p. 142).

Da mesma forma, a desintegração do Sistema Penitenciário Nacional, em termos de infraestrutura e de políticas de encarceramento, tem possibilitado o fortalecimento dessas organizações, sua ampliação para outros estados, além de uma fonte inesgotável de recrutamento. A política governamental de transferência de lideranças para estabelecimentos penitenciários considerados de segurança máxima permitiu a criação de um modelo de *franchise*, que se expandiu para todos os estados federativos, intensificando o problema de maneira sistêmica.

Outra questão preocupante é o aumento da imigração ilegal, da qual não se tem controle, tampouco se sabe onde se concentram e o que fazem. Essa questão, em especial, adquire grande significado uma vez

que relatórios de inteligência apontam que significativa parcela de integrantes de grupos terroristas que lutam em áreas conflagradas como mercenários ou simpatizantes, condenados à execução por abandonarem a zona de combate, tem-se deslocado a regiões da América Latina, no intuito de fornecer consultoria às organizações criminosas transnacionais em técnicas militares e no uso de diferentes armas e explosivos, baseados na experiência em guerras irregulares, especialmente na Síria e no Afeganistão. Para se ter uma ideia do impacto desse fenômeno, existem aproximadamente 11 a 15 mil estrangeiros em operações na Síria, provenientes de 74 nações, dentre as quais três mil ocidentais, a maioria ligada ao Estado Islâmico e outros grupos jihadistas.

Aliado a esse contexto, registra-se o despreparo técnico das polícias ostensivas em alguns estados e a recorrente dificuldade alegada pelos governos estaduais na deficiência em efetivos policiais, fatores que, combinados, dificultam uma ação de enfrentamento mais efetivo.

Diante desse quadro crônico, e sem alternativas para controlar o problema, adveio o Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas em GLO em todo o sistema penitenciário brasileiro, mais precisamente nas dependências dos estabelecimentos penais, pelo prazo de 12 meses.

Tal conjuntura reforça a tese de teóricos militares de que conceitos de guerra e policiamento se tornam menos distintos no mundo, onde existe uma “policialização” das forças militares em paralelo com a militarização da polícia (FELDMAN, 2004, p. 334).

Base legal para as operações de garantia da lei e da ordem

A missão das Forças Armadas de garantia da lei e da ordem possui precedentes históricos, uma vez que encontra previsão legal em diversos textos constitucionais a partir do término da 2ª Guerra Mundial. Destacam-se a Constituição Federal de 1946 (Art. 177), a de 1967 (Art. 92, parágrafo 1º), a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (Art. 91) e finalmente a Constituição Federal de 1988 (Art. 142).

Com pequena diferenciação textual em relação às anteriores, o *caput* do art. 142 assim estabelece:

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.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

A leitura desse dispositivo constitucional permite inferir que houve uma ampliação do entendimento do artigo 142, quando se refere, especificamente, à garantia da lei e da ordem. O emprego a que se refere o legislador original seria apenas diante de circunstâncias especiais, a meu ver, em apenas duas hipóteses. Quando a desobediência civil e a consequente desordem pública atingissem uma amplitude nacional, de forma

aparentemente incontrolável, acarretando assim grave ameaça aos poderes constituídos do Estado-Nação (Executivo, Legislativo e Judiciário) e ao próprio regime político democraticamente estabelecido. Ou, ainda, quando da ocorrência de uma insurgência abrangente em todo o território nacional, que, como vimos, é a segunda etapa que poderá evoluir para o estado de beligerância e, conseqüentemente, à guerra civil.

Vale destacar que as organizações criminosas brasileiras, com exceção do Comando Vermelho, são posteriores ao texto constitucional de 1988, e, à época de sua elaboração e promulgação, não há registros de uma atuação integrada de adendos criminais, similar ao que passou a ocorrer a partir da década de 90, de forma sistêmica.

De outro giro, a primeira legislação que veio regular o artigo 142 da Constituição Federal de 1988, prevendo o emprego das Forças Armadas em operações de GLO, foi a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991, revogada pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, cujo artigo 15 assim determina:

§ 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 nº117,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)

A interpretação deste último parágrafo oferece aos juristas diferentes interpretações, em especial, no que se refere à expressão tempo limitado, que pode ser ampla e contraditória, comparada com o uso de forma episódica. O emprego pode se estender por anos, desde que estabelecida uma data por meio de decreto presidencial, o que se afasta da pretensa utilização episódica e remete à expressão prolongada.

Registre-se que a Lei Complementar nº 97 seria alterada pelas Leis Complementares nº 117, de 2 de setembro de 2004, e 136, de 25 de agosto de 2010. A primeira acresce entre as atribuições do Exército a de 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. A segunda cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

À guisa dessa regulamentação legislativa, sobreveio o Decreto nº 3.987, de 24 de agosto de 2001, cujo artigo 3º traz a seguinte redação:

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

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

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Como podemos constatar, a base legal para a atuação das Forças Armadas como garantidora da lei e da ordem é ampla e indiscutível assim como as novas legislações que deverão dar suporte para uma atuação mais efetiva e segura como a que transfere competência para a Justiça Militar da União julgar crimes praticados por militares contra civis durante as operações de GLO — Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017 — e a que transforma em crime hediondo a posse ou porte de armas de fogo de uso restrito das Forças Armadas, determinando que a pena aos infratores seja cumprida inicialmente em regime fechado.

Em acentuado contraste, estão as políticas públicas para um enfrentamento mais amplo do problema como a busca por maior quantidade e melhor qualidade dos órgãos que compõem a segurança pública nos estados e a melhoria da infraestrutura e controle do sistema carcerário nacional.

Todavia, a partir de uma análise mais ampla de outros dispositivos constitucionais, acerca das hipóteses previstas para a intervenção da União nos Estados e no Distri-

to Federal, vê-se que tal intervenção pode ocorrer em apenas três hipóteses: (i) em caso de grave comprometimento da ordem pública, consoante ao artigo 34, o que poderia acarretar em instabilidade política e ameaça aos poderes constituídos da República; (ii) na decretação do estado de defesa, previsto no artigo 136 da Constituição Federal; (iii) na decretação do estado de sítio, conforme preceitua o artigo 137.

São situações tidas como excepcionais e de extrema gravidade. Contudo, tais situações não ocorreram, inobstante a gravidade das ações de grupos armados no ambiente urbano, notadamente, no Rio de Janeiro.

Diante de todo este contexto, sou favoravelmente inclinado a pensar que o problema, por enquanto, é de responsabilidade exclusiva de governos locais e de seus órgãos de segurança pública, uma vez que não se vislumbra o comprometimento da integridade nacional, tampouco, o livre funcionamento dos poderes constituídos da União.

A contrário *sensu*, o magistério do Prof. Dr. Carlos Frederico de Oliveira Pereira, subprocurador-geral da Justiça Militar da União, esclarece que, para que uma intervenção federal se materialize formalmente, caberia à União manifestá-la por decreto presidencial³ com a nomeação do intervenor e cujo ato seria submetido à apreciação do Congresso Nacional, como determina o artigo 36, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2016, p. 215).

Da maneira como vem sendo tratado o fenômeno, considerando-se um conflito endêmico como estabelece a cronologia dos ataques que envolvem grupos armados no Brasil, este expõe a fragilidade das legisla-

ções como a LC97/1999, já que operações como as do complexo do Alemão, denominada Operação Arcanjo, tiveram a duração de 16 meses, o que afasta a característica de episódica, além de não proporcionar um suporte jurídico adequado para a devida proteção das forças envolvidas quando do uso da força.

Inobstante, as operações de GLO desenvolvidas no Brasil têm apresentado resultados acima das expectativas, gozando de alto prestígio da opinião pública em geral, aproximando-se do conceito de operações de estabilização, que têm por finalidade a obtenção de um ambiente urbano seguro e a proteção à população residente.

Prováveis efeitos colaterais

É consenso entre os doutrinadores militares que todas as operações bélicas apresentam um elevado grau de risco, tanto para os efetivos como para a imagem institucional dos órgãos envolvidos. Nas operações de segurança pública, em especial as realizadas por efetivos militares, existe um componente adicional: o político que se mostra adverso a efeitos indesejados e que sofre constante pressão de órgãos da imprensa. Órgãos estes frequentemente contrários, ideologicamente, à atuação militar no ambiente urbano. Resultados indesejados, como a morte de civis em confrontos com a força militar ou erros de avaliação sobre alvos fixos (residências), não podem ser descartados, por sua natureza dinâmica e imprevisível.

Neste sentido, a lição do cientista político Bastos Neto (apud FERNANDES, 2012, p. 83) assim assevera:

(...) é nesse ambiente que os limites reais entre a Segurança Nacional e a Segurança Pública tornam-se cada vez mais obscuros, uma vez que, como foi dito, o próprio perfil de inimigo interno já não é tão fácil de definir. O embaraço causado pela inoperância das Agências de Segurança de Estado nos força a uma nova reflexão sobre o papel das Polícias, das Forças Armadas e dos, assim chamados, Serviços de Inteligência. A partir do que ocorreu na cidade de São Paulo, com os ataques terroristas do assim chamado PCC, ficou claro quanto estão frágeis as nossas instituições quando são chamadas a agir com objetividade dentro dos parâmetros da lei.

Considerando a perspectiva de que tais operações urbanas tendem a ser sistemáticas, como mostram as tendências e o histórico brasileiro, e pelo tratamento governamental dado à questão, somados à deterioração crescente das forças policiais nos estados, a hipótese de um impacto negativo na imagem pública das instituições militares envolvidas deve ser considerada, incluindo a credibilidade dessas mesmas instituições. É preciso lembrar que o México apresenta panorama semelhante, no qual efetivos das Forças Armadas patrulham zonas conflagradas pelo tráfico há uma década, sem resultados conclusivos.

Recorrendo novamente à lição de Pereira, este compartilha da mesma visão e a complementa quando assevera que o decreto de intervenção gera um custo político para os estados-membros, pois é o reconhecimento da incompetência administrativa e, para a União, passa a imagem de instabilidade social no âmbito internacional. Dessa maneira, o desgaste político não é assumido por ninguém e, na prática, cai sobre os ombros

exclusivamente das Forças Armadas, encarregadas de assumir o controle dos órgãos de segurança pública e o comando das operações (PEREIRA, 2016, p. 217-218).

No nosso entender, a questão deve ser estudada considerando-se duas hipóteses. A mais crítica recai no impacto político-institucional e jurídico-penal para os governos estaduais, no caso de efeitos colaterais que, frequentemente, são considerados como graves violações aos direitos fundamentais e que, não raras vezes, chamam a atenção da mídia internacional. Com o compartilhamento do problema com o Governo Federal, por meio da solicitação de emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, a responsabilidade que era exclusivamente local passa a ser compartilhada, com menor ou nenhum impacto regional e, conseqüentemente político.

Uma segunda hipótese a ser considerada é que a presença constante de efetivos militares nas zonas conflagradas, em direção contrária à desejada, possibilita um ambiente de aclimação para os integrantes de organizações criminosas como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital, permitindo que, por meio da observação e de informações colhidas da comunidade, tenham conhecimento do *modus operandi* de tais forças e de seus eventuais pontos fracos. Isso decorre da impossibilidade de utilizar a força bélica e outros procedimentos com características de uma operação militar tradicional, já que estamos diante de operações do tipo polícia. Da mesma forma, a arquitetura do ambiente urbano facilita ações reativas por parte de integrantes desses grupos, sem que se possa identificar, num primeiro

momento, o local de onde partiram, tampouco quem foram os autores das hostilidades.

Neste sentido, os efeitos colaterais podem ser extremamente negativos. Até porque, no imaginário de críticos, e são muitos, parece existir, no inconsciente coletivo, uma diferença entre um disparo direcionado a alvos humanos efetuado por integrantes de forças policiais, contra criminosos comuns, como reação a uma atitude hostil na preservação da ordem e da tranquilidade pública, e o mesmo disparo efetuado por integrantes das Forças Armadas, cuja percepção clássica da sociedade é direcionada para o objetivo de neutralizar um inimigo externo, que atenta contra a defesa do território e da soberania nacional.

Sendo assim, e como forma efetiva de enfrentamento do problema, fez-se relevante maior legitimação jurídica relacionada ao uso da força bélica e de técnicas e táticas militares por parte de integrantes das Forças Armadas em operações de GLO, integradas ao esforço do emprego tático.

Considerações finais

Finalizando este breve artigo, reforça-se o indiscutível papel exercido pelas Forças Armadas nas operações de garantia da lei e da Ordem e sua capacidade efetiva de minimizar danos à sociedade — em especial, as populações diretamente envolvidas. Contudo, os efeitos para essas instituições, pela prática reiterada deste tipo de operação, ainda são uma incógnita, permitindo apenas perspectivas.

Para uma análise ampla de cenário, devem ser considerados aspectos como o com-

portamento dos grupos brasileiros ligados ao narcotráfico e suas ligações externas, a evolução do mercado internacional de narcóticos, em especial, em países limítrofes com o Brasil, considerados grandes produtores de drogas ilícitas, situações que necessariamente impactarão na segurança pública nos estados.

Pode-se afirmar que as operações de GLO deverão tornar-se constantes na área da segurança pública, uma vez que significativa parcela dos estados federativos apresenta crescente desgaste em seus mecanismos de controle social. Isso se torna evidente em face do sucateamento das polícias ostensivas em efetivos, equipamentos e material. Diante deste contexto, os governos estaduais tenderão a arguir constantemente o esgotamento dos instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal. Consequentemente, o emprego em GLO tende a um comportamento em ciclos relativamente próximos, tanto na estabilização de áreas urbanas conflagradas pelo tráfico de drogas como nas frequentes crises do sistema carcerário e em outras possíveis ações que o dinamismo do ambiente criminal assim determinar.

A meu ver, esse ambiente determina uma distorção na missão constitucional originária das FA, que deveriam atuar apenas em casos de comprometimento dos poderes constituídos da República e quando existir grave ameaça ao regime político constituído, como desejavam legisladores constitucionais do passado.

Vale destacar que tal emprego se mostra paliativo, uma vez que não resultará na desarticulação desses grupos, tampouco na redução das rebeliões ou no desarmamento total das organizações, situação que fomenta frequentes operações. Isso decorre, como já dissemos an-

teriormente, pelo recrutamento constante nos estabelecimentos penais, da política governamental refém dos discursos ideológicos acerca dos direitos humanos e no contrabando de armas via fronteiras secas e marítimas, somados à corrupção de agentes públicos. Todavia, diante do ambiente político presente, as operações de GLO já não se constituem uma opção.

Tal fenômeno apresenta-se de forma complexa e necessita de maior legitimação das Forças Armadas para atuação com o uso da força bélica, cujos limites devem ser diretamente proporcionais às hostilidades das forças oponentes, dentro do princípio da proporcionalidade e consoante à doutrina expressa no Direito Internacional dos Conflitos Armados em relação a conflitos internos. Um passo importante para este desiderato é a norma que regula a competência da Justiça Militar para julgar crimes cometidos por militares em operações de GLO.

Apesar de não ter havido reações mais agressivas dessas forças oponentes, sabemos que possuem potencial para tal, sendo uma hipótese que não pode ser descartada, em face do grau de violência que presenciamos no interior dos estabelecimentos penais, com torturas e decapitações, e com os enfrentamentos do PCC em São Paulo na década passada, quando paralisaram a maior metrópole da América Latina, causando grande impacto econômico, político e social.

Permanecendo essa conjuntura e em face do surgimento de novos cenários de confrontos urbanos mais agressivos, o desgaste da imagem institucional, incluindo a credibilidade das Forças Armadas, poderá fazer-se presente, especialmente, quando os efeitos colaterais indesejados começarem a ocorrer. 🌐

Referências

BRASIL, Ministério da Defesa. **MD33-M-10 Garantia da Lei e da Ordem**. 1ª Ed. Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

CDSI - COMITÊ DE DESARMAMENTO E SEGURANÇA INTERNACIONAL. **Guia de Estudos**. Disponível em: <www.soi.org.br/oad/29eca95b1751bd712a2e86e437f2702376e2126f-fa6928ffb5768fb88e122d7.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2015.

ESTADOS UNIDOS. **FM-31-21 Guerrilla Warfare and Special Forces Operations**. Washington, DC: Headquarters, Department of the Army, 1961.

ESTADOS UNIDOS. **FM-3-34 Counterinsurgency**. Washington, DC: Combined Arms Center, 2011-2014.

FERNANDES, Eduardo de Oliveira. **As ações terroristas do crime organizado**. São Paulo: Livrus, 2012.

FELDMAN, Allen. Securocratic Wars of Public Safety. **Intervention – International Journal of Postcolonial Studies**, v. 6, nº 3, 2004. Disponível em: <www.researchgate.net/journal/1469929X_Interventions_International_Journal_ofPostcolonial_Studies>. Acesso em 10.04.2017.

GRAHAM, Stephen. **Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar**. Tradução de Alyne Azuma. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MIR, Luís. **Guerra Civil: estado e trauma**. São Paulo: Geração Editorial, 2004.

PEREIRA, Carlos Frederico de Oliveira. **Gangues territoriais e direito internacional dos conflitos armados**. Curitiba: Juruá, 2016.

RIVAS, Gilberto López y. **Estudiando la Contrainsurgencia de Estados Unidos: manuales, mentalidades y uso de la antropología**. 2ª Ed. ampl. [México, DF?]: [s.l.], 2012.

RUFIN, Jean-Christophe. Les économies de guerre dans les conflits internes. In: JEAN, François; RUFIN, Jean-Christophe. **Économie des guerres civiles**. Paris: Hachette, 1996.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo: Contexto, 2009.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, 9 (1): 5-41, 1997.

WOLOSZYN, André Luís. **Ameaças e Desafios à Segurança Humana no Séc. XXI**. Biblioteca do Exército: Rio de Janeiro, 2014.

_____. **Terrorismo Global:** aspectos gerais e criminais. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 2010.

N. da R.: A adequação do texto e das referências às prescrições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é de exclusiva responsabilidade dos articulistas.

¹ *Deep web* é definida como como todas as coisas conectadas à rede mundial de computadores que não são indexadas pelos buscadores. Isto acontece porque algumas páginas não atentam ao padrão de indexação de sites, na base de dados do mecanismo de busca, quando, por exemplo, exigem usuário e senha para serem acessadas. Bases de dados governamentais, acadêmicos ou privados, não tem o conteúdo das páginas internas disponíveis por padrão, conseqüentemente, não estão abertas à indexação do diretório público (CDSI).

² Palavra árabe que expressa uma comunidade de crentes que professam a religião islâmica, independente de nacionalidade, território, origem, sexo e status social.

³ O artigo foi escrito antes da promulgação do Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.