

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS-CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

FERNANDO PEREIRA DA SILVA

**A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE
SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

FERNANDO PEREIRA DA SILVA

A atuação das Forças Armadas na política pública de segurança no estado do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, como quesito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Estado Sociedade e Políticas Pública

Orientador: Professor Dr. Antônio César Pimentel Caldeira.

Rio de Janeiro
2019

FERNANDO PEREIRA DA SILVA

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2019.

Antônio Cesar Pimentel Caldeira.

Professor Orientador

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Professor Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça

Professor

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Professor Dr. Emilio E. Dellasoppa

Professor Convidado

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

DEDICATÓRIA

A Deus por renovar a todo dia a oportunidade para viver e ser feliz

À Flávia pelo companheirismo e apoio tão necessários para superar os obstáculos nessa contínua caminhada em busca pelo conhecimento.

Ao fruto do nosso amor, Gabriel, mensageiro da alegria em nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

Aos professores da UNIRIO, em especial ao meu orientador Antônio César Pimentel Caldeira, pelas lições dispensadas a este aluno, que iluminaram aquilo que estava escondido nas trevas do desconhecimento.

Ao Advogado e Coronel do Exército Antônio Helio Cossa por todo o valioso apoio prestado a mim ao longo do mestrado.

Ao amigo Rafael Bitencourt Carvalhaes que me incentivou a postular uma vaga ao curso de mestrado da UNIRIO.

Ao amigo Mário Luiz Jathahy Fonseca por ter acreditado e ter me ajudado a acreditar que a realização deste mestrado era possível.

Ao amigo Jorge Cabral de Lima pelos importantes críticas e observações que fez para aperfeiçoar este estudo.

A todos aqueles, que mesmo no anonimato, ajudaram-me nessa difícil caminhada rumo à conclusão do mestrado.

Você precisa fazer aquilo que
pensa que não é capaz de fazer.

Eleanor Roosevelt (1884 – 1962)

A segurança não é de direita,
nem esquerda, simplesmente é um
direito que deve garantir qualquer
governo, independentemente de sua
condição ideológica.

Hugo Acero Velásquez

A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESUMO

Este estudo analisa a atuação das Forças Armadas na Política Pública de segurança no estado do Rio de Janeiro. Tal atuação vem se intensificando por meio denominada Garantia da Lei e da Ordem (GLO), uma vez o quadro de insegurança vigente no Brasil, especialmente nas regiões metropolitanas do Brasil. Esta pesquisa explica prováveis motivos pelos quais se deteriorou a segurança pública à luz da ciência política e do ciclo de políticas públicas. Ainda, ressalta a importância de que, quando estabelecidas, as políticas públicas sejam contínuas, consistentes, de curto, médio e longo período, ao contrário das superficiais e efêmeros, em regra, implementadas. As formas de medidas exceção são estudadas, com ênfase na intervenção federal decretada no Estado do Rio de Janeiro. Explica-se que tais medidas estão associadas a garantia das instituições democráticas, a federação e o próprio o Estado brasileiro. O poder de polícia e a experiência das Forças Armadas no Haiti, aqui destacada como precursora da GLO são estudadas, elencando-se as participações das Forças armadas na segurança dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. Trata do recém-aprovado Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e também da experiência colombiana no combate a criminalidade e seu êxito na redução dos índices criminais. Destaca-se os limites jurídicos-legais que as Forças Armadas enfrentam ao atuarem na segurança pública, explicando que esses ocasionam insegurança aos militares na sua atuação.

Palavras-chave: Segurança pública; Forças Armadas; Políticas públicas; limites; criminalidade.

THE ACTION OF THE ARMED FORCES IN THE PUBLIC SECURITY POLICY IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

ABSTRACT

This study analyzes the performance of the Armed Forces in the Public Security Policy in the state of Rio de Janeiro. Such action has been intensified through the so-called Law and Order Guarantee (GLO), once the framework of insecurity in force in Brazil, especially in the metropolitan regions of Brazil. This research explains likely reasons why public security has deteriorated in the light of political science and the policy cycle. Moreover, it stresses the importance that, when established, public policies are continuous, consistent, short, medium and long period, in contrast to the superficial and ephemeral ones usually implemented. The forms of exception measures are studied, with emphasis on federal intervention decreed in the State of Rio de Janeiro. It is explained that such measures are associated with the guarantee of democratic institutions, the federation and the Brazilian State itself. The police power and experience of the Armed Forces in Haiti, here highlighted as the precursor of GLO are studied, listing the participation of the Armed Forces in the security of the states of Rio de Janeiro, Minas Gerais and Espírito Santo. It deals with the recently approved Single Public Security System (SUSP) and also the Colombian experience in combating crime and its success in reducing crime rates. It highlights the legal-legal limits that the Armed Forces face when working in public security, explaining that these cause insecurity to the military in its action.

Key words: Public security; Armed forces; Public policy; Limits; criminality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- CIAC - Centros de Educação Integral à Criança e ao Adolescente
- CIEP - Centros Integrados de Educação
- CPM – Código Penal Militar
- CPPM - Código de Processo Penal Militar
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
- ERJ – estado do Rio de Janeiro
- GLO – Garantia da Lei e da Ordem
- GVA – Garantia da Votação e Apuração
- LC – Lei Complementar
- MPF - Ministério Público Federal
- MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
- OMS - Organização Mundial da Saúde
- OSP - Órgãos de Segurança Pública
- PGR – Procuradoria Geral da República
- STM - Superior Tribunal Militar
- STF – Supremo Tribunal Federal
- PIB – Produto Interno Bruto
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral
- UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
- UPPs - Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A ESCOLHA DOS MODELOS APLICÁVEIS A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DO ERJ	13
2.1	POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO FORMAÇÃO DA AGENDA	15
2.1.1	Fluxo Político	17
2.1.2	Fluxo e Problemas	21
2.1.3	Fluxo de Soluções	38
2.2	TOMADA DE DECISÃO	44
2.2.1	O adiamento da tomada de decisão de combater a criminalidade	44
2.2.2	A influência da questão econômica na tomada de decisão	47
2.3	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	51
2.4	AVALIAÇÃO, CONTROLE E A AFERIÇÃO DE RESULTADOS	52
3	A DEFESA DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, AS FORMAS DE INTERVENÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA	55
3.1	O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELAS FORÇAS ARMADAS	55
3.1.1	O policiamento nas Fornteiros	56
3.1.2	O policiamento para fins de proteção do sufrágio e do regime democrático: Garantia da Votação e da Apuração (GVA)	57
3.1.3	A Capitania dos Portos, a fiscalização de produtos controlados e o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos	60
3.2	BREVE HISTÓRICO DAS PARTICIPAÇÕES MILITARES NA SEGURANÇA PÚBLICA	61
3.3	A EXPERIENCIA BRASILEIRA NO HAITI: PRECUSSORA DA GLO	64
3.4	GARANTIA DA LEI E DA ORDEM - GLO	68
3.4.1	Características das operações de GLO	71
3.4.2	Força de pacificação: A GLO do combate a ocupação territorial de localidades dominadas por criminosos	72
3.4.2.1	Complexo do Alemão	72
3.4.2.2	Complexo de Maré	74
3.4.2.3	Semelhanças, metodologia, custos e diferenças entre as ocupações no Complexo do Alemão e Maré	75

3.5	ESTADO DE DEFESA.....	77
3.6	ESTADO DE SÍTIO.....	78
3.7	INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	79
3.7.1	Dúvidas acerca da Intervenção Federal.....	81
3.7.2	Poderes do Interventor.....	84
3.7.3	As experiências interventivas no Brasil após a Constituição de 1988.....	84
3.7.4	Estrutura administrativa do órgão associados à segurança pública no período da intervenção no ERJ.....	85
3.7.5	Plano estratégico para a segurança pública do ERJ editado pela Intervenção Federal.....	87
3.7.6	Principais críticas sobre a intervenção federal e emprego das Forças Armadas na segurança pública.....	87
3.7.7	A necessidade de marco legal para a intervenção.....	93
3.8	POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NA COLÔMBIA: MEDELLÍN E BOGOTÁ, O QUE FOI FEITO PARA DIMINUIR OS ÍNDICES CRIMINAIS.....	95
3.9	SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)	103
4	O LIMITE JURÍDICO-LEGAL DA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	106
4.1	A BANALIZAÇÃO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM PREJUÍZO DA LEI.....	106
4.2	JUDICIALIZAÇÃO DAS QUESTÕES ATINENTES AO EMPREGO MILITAR EM OPERAÇÕES (GLO)	107
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende tratar do envolvimento das Forças Armadas na segurança pública, bem como da recente intervenção federal no estado fluminense. Para tanto, a análise versa, principalmente sobre as operações de Garantia da Lei e da Ordem, com frequência, adotadas como medidas de segurança pública hábeis a controlar a criminalidade neste estado.

O estudo teve início a partir da análise da política pública de segurança, à luz do Modelo Múltiplo Fluxos (*Multiple Strams Model*) de John W. Kingdon (2003), principalmente no que tange à formação da agenda política fluminense, abordando-se às escolhas e políticas públicas implementadas na aludida unidade da federação. A pesquisa foi regida pela análise das formas de exercício do poder de polícia pelas Forças Armadas, o histórico de atuação na segurança pública no Brasil e no exterior e, ainda, a experiência colombiana no combate ao crime. No terceiro e último capítulo foram abordados o limite jurídicos, que impactam a atuação das Forças Armadas na política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro. Para tal, a metodologia utilizada foi a revisão referencial bibliográfica, na qual foram utilizados livros, artigos científicos e reportagens acerca das temáticas abordadas, bem como, a análise documental de pesquisas sobre a violência no Brasil.

A hipótese principal consiste na ideia de que é preciso a implementação de uma política pública, com conjunto de medidas integradas, com objetivos de curto, médio e longo prazo, cujas ações observem planejamento e continuidade; não estando sujeitas a interrupções e alternâncias de governo e interesses mesquinhos eleitorais. Sem isso, os resultados do emprego das Forças Armadas na segurança pública tendem a ser superficiais e efêmeros, o que seguramente produzirá desgaste ao longo do tempo, tanto para as instituições castrenses quanto para os governos que as invoque.

Assim, aponta-se ao longo deste estudo problemas que devem ser superados na confecção de uma política pública de segurança contínua e consistente, a qual de fato ofereça respostas eficientes as crescentes demandas por segurança, não só no Rio de Janeiro, mas em todos os pontos do território nacional, onde existam cidadãos acuados pelo crime organizado. Salienta-se, por exemplo, que para que se obtenha resultados efetivos quanto a criminalidade no Estado do Rio de Janeiro é preciso que se combata as organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, de armas, e pelo roubo de cargas. Tal combate não pode prescindir de medidas que afastem e punam os agentes públicos que promovem a associação entre a máquina estatal e o crime: políticos, que através de legislações permissivas e

protetivas, igualam criminosos comuns a os de alta periculosidade; juízes, que vendem decisões judiciais; policiais que oferecem proteção a criminosos, se omitem e prevaricam no seu dever de coibir delitos para que os negócios criminosos prosperem; e outros agentes públicos corruptos.

A grave situação do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), paradigma da crise de segurança pública nacional, onde as participações das Forças Armadas na Segurança são mais comuns, é o foco das observações desencadeadas neste trabalho. A presente pesquisa analisou as políticas públicas de segurança do Estado do Rio de Janeiro, à luz do Modelo Múltiplo Fluxos (*Multiple Strams Model*) de Kingdon (2003), pretendendo explicar os motivos pelos quais o tema segurança pública adentrou na agenda do estado do Rio de Janeiro e do país como um todo, ganhando destaque na imprensa nacional, devido a sua relevância para a qualidade de vida de nossos cidadãos, principalmente os residentes no ERJ.

Destacou-se as razões que permitiram o agravamento da insegurança no ERJ, o que culminou no Decreto de intervenção federal em 2018. Buscou-se entender porque se permitiu chegar a tal quadro de deterioração, para somente agora agir de forma mais aguda em defesa da população e das instituições fluminenses, embora o problema já se mostrasse grave no decorrer de sucessivos governos estaduais.

Os equívocos nas políticas públicas de segurança no ERJ têm ocasionado diversos problemas aos seus cidadãos: mortes, lesões corporais, roubo, balas perdidas, toque de recolher, corrupção policial, medo da violência policial, medo da brutalidade dos criminosos – traficantes e milicianos fazem parte desse contexto. Existindo, ainda, outros reflexos indiretos, mas igualmente nocivos para o cidadão como o desemprego e o esvaziamento econômico, percebidos nas áreas controladas pela criminalidade.

A polarização do debate sobre segurança, as disputas eleitorais, e a falta de consenso quanto às medidas a serem adotadas prejudicam as ações de combate à criminalidade. A principal vítima da inoperância estatal é a população do ERJ, que se sente insegura e desamparada.

A segurança é um problema comum afeto a grande maioria dos brasileiros, principalmente aos moradores dos grandes centros urbanos. Diante das paixões pessoais que o aludido tema desperta em cada um dos brasileiros, é importante que se busque analisá-lo, abordando diversas perspectivas, inclusive quanto às dimensões dos dados estatísticos associados a criminalidade no Brasil. Verifica-se, quanto a interpretação das informações, que os mesmos números podem significar diferentes hipóteses de pesquisa. Ao serem abordados de forma isolada, simplista ou com desonestidade intelectual, os dados podem levar a conclusões equivocadas. Neste

estudo, buscou-se interpretar e comparar os resultados obtidos com outros documentos (triangulação), bem como, possibilitar eventual replicação desses resultados.

Foram destacados os motivos do envolvimento das Forças Armadas na segurança pública do ERJ, as características, peculiaridades, as controvérsias e os limites legais de tal atuação, como falamos no início. As dificuldades, problemas e possíveis soluções são abordados, sempre com a certeza de que não há saídas fáceis ou milagrosas para os problemas que cercam a segurança pública. Percebe-se a necessidade constante de aperfeiçoamento e estudo dos assuntos atinentes à segurança e ainda a necessidade de esclarecer a população, a fim de que possa acompanhar e avaliar as políticas públicas adequadamente.

Nesse contexto, a Constituição brasileira, no que tange aos direitos fundamentais, precisa deixar de ser peça de mera ficção. A dignidade da pessoa humana tão prolatada pelo direito pátrio tem que chegar nas áreas dominadas por organizações criminosas, para não haver dissociação entre prescrições legais e a realidade do cidadão comum.

2 A ESCOLHA DOS MODELOS APLICÁVEIS A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DO ERJ.

Neste ponto analisaremos o envolvimento das Forças Armadas na segurança pública, por meio das operações militares de Garantia da Lei e da Ordem e da recente intervenção federal decretada na área de segurança do estado fluminense. Tal estudo se iniciará a partir da análise da política pública de segurança à luz do Modelo Múltiplo Fluxos (*Multiple Strams Model*) de Kingdon (2003), principalmente no que se refere à formação da agenda política fluminense e, ainda, o ciclo de políticas públicas, quanto às escolhas das políticas implementadas no aludido estado da federação, isto é, quais os parâmetros adotados na tomada de decisão.

A segurança é um conjunto de medidas assumidas para proteger-se de quaisquer atos de violência. Em outras palavras, a segurança seria o estado, qualidade ou condição de quem ou do que está livre de perigos, incertezas, assegurado de danos e riscos eventuais; situação em que nada há a temer. O sociólogo Hugo Acero Velásquez, ex-subsecretário de segurança em Bogotá, na Colômbia, observa:

A segurança é um direito que tem os cidadãos e são os Estados nacionais e locais, os que devem garantir esse marco do Estado de Direito.

A segurança garante os demais direitos. A segurança na Região Latino Americana é vista como obstáculo aos direitos humanos, hoje é uma política pública a partir da qual se garantem outros direitos, como são os direitos à vida, aos bens, para o desenvolvimento da personalidade, as diferenças religiosas, políticas, culturais, etc. (VELÁSQUEZ, 2012, p. 18):

Como observado, a segurança garante o exercício dos demais direitos individuais tais como: vida; integridade física; livre manifestação de pensamento, seja político ou filosófico; ir e vir; liberdade; etc. Os direitos individuais são fruto de evolução histórica, decorrentes das experiências de perseguições sofridas, ao longo da história. Posteriormente, outros direitos, além dos individuais, foram reconhecidos também como fundamentais.

O “estado de direito”, que se revela também por meio da ordem pública, permite viver em sociedade sem o receio constante de sua integridade física ser atingida, tampouco seu patrimônio será usurpado pelo mais forte. Desse modo, um mínimo de ordem pública é indispensável para o exercício de todos os direitos individuais e coletivos, inclusive os direitos sociais. A segurança é imprescindível ao exercício pleno dos direitos humanos. A Constituição de 1988 estabelece que no art. 5º:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Vale registro que José Afonso da Silva (1996, p. 179 e 180) atribui aos direitos fundamentais algumas características: historicidade, imprescritibilidade, inalienabilidade e irrenunciabilidade. Na prática, para se tornar efetivos os direitos fundamentais e os demais direitos expressos na Constituição brasileira vigente são necessárias políticas públicas onde o emprego do dinheiro público ocorra com eficiência e probidade.

Por definição, política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas - tomadas por um ator ou grupo de atores políticos – as quais se referem a seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, no âmbito de uma situação especificada cujo alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance dos mesmos atores (Willian Jenkins apud HEIDEMANN, 2014, p. 31). Portanto, política pública é a ação governamental com o objetivo de influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio no qual governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em ações, que produzirão resultados ou modificações na sociedade (SOUZA, 2007, p. 69). Cumpre ressaltar a complexidade da formulação de políticas públicas, para as quais são necessárias análises cautelosas de seus resultados, bem como atentar para as especificidades e características inerentes ao seu processo de elaboração.

A elaboração e implementação de políticas públicas são atribuições do poder legislativo e executivo, contudo, devido à insatisfação de setores da sociedade com os resultados, o judiciário vem sendo requisitado para uma participação mais ativa. Todavia, a própria definitividade das decisões judiciais pode ocasionar prejuízos à administração pública, uma vez que as políticas públicas precisam ser reavaliadas, de modo a se auferir se estão surtindo efeito. É importante que a administração, atenta aos objetivos traçados, possa readequar processos, ou mesmo substituir ações inócuas para reestabelecer o foco do que foi planejado. Por exemplo, um remédio, a pouco considerado eficiente, pode vir a ser superado por outro, em razão da evolução da patologia. Nesse sentido, a aplicação e avaliação das políticas públicas deve ser dinâmica, constante e contínua.

A constante mutação do crime exige resposta rápida, compatível com o devido processo legal e com a coisa julgada. O administrador pode entender que tal medida não é mais pertinente e simplesmente revogá-la. Quanto ao judiciário, devido a inércia que lhe é característica, deverá aguardar a propositura de uma ação, para que, desse modo, altere decisão judicial anterior. Institucionalmente, não cabe ao Poder Judiciário iniciativas nesse sentido, porque originalmente não possui os instrumentos hábeis a compreender e verificar as consequências da implementação de uma política pública. Ademais, no que tange a avaliação

das políticas públicas, Figueiredo (1986, p. 114) observa a importância de resultados satisfatórios para a população de tais políticas:

Isto posto, o uso de critérios de eficiência para aferição do sucesso de políticas sociais não deve ficar restrito à dimensão instrumental, econômica. Tem-se que introduzir aí um nível de satisfação da população, pelo menos da população-alvo. Em uma palavra, que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes.

Leonardo Secchi (2013, p. 43) ensina que o processo de elaboração das políticas públicas é conhecido como ciclo de políticas públicas, que se divide em fases principais: a) identificação do problema; b) formulação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; e g) extinção. Este estudo se valerá de tal divisão de fases para problematizar a política de segurança pública fluminense como se observará a seguir:

2.1 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: FORMAÇÃO DA AGENDA

As autoridades governamentais, em governos democráticos, se valem de políticas públicas para implementar seus propósitos e plataformas eleitorais, por meio de ações e programas, com intuito de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo (SOUZA, 2007). Nesse contexto, para que as autoridades governamentais possam garantir, principalmente, a continuidade das políticas públicas de médio e longo prazo implementadas e suas gestões, é preciso buscar a participação da sociedade, esclarecendo a todos sobre a importância de tais políticas, sob pena de se perder escassos recursos, pelo abandono e descontinuidade oriundos de governos futuros.

É possível notar, de igual modo, que da mesma forma que os governantes precisam de apoio popular para que haja governabilidade, por vezes, também será exigido da sociedade algum sacrifício, seja diante da regulamentação de algumas políticas sociais ou ainda em outros painéis estatais. São essenciais discussões profundas e bem elaboradas sobre as políticas públicas a serem implementadas, ainda que o Estado realize determinada política por meio de norma cogente. Caso contrário, tais políticas não terão continuidade, tendo em vista a falta de consolidação de sua importância perante a população. Assim, decisões imediatistas de governantes e de grupos políticos organizados, sem que haja ponderação sobre o tema impedem que se alcance os reais objetivos vislumbrados. Um exemplo disso são as esdrúxulas “leis que não pegam”, as quais, em suma, são decisões governamentais sem o devido

planejamento e discussão, podendo incorrer em desperdícios de recursos público e rejeição pela população.

Cabe destacar, por sua vez, que há problemas complexos e de origens diversas. O resultado de uma política pública dependerá de medidas que extrapolam, em regra, uma determinada área, enfrentando adequadamente as múltiplas faces dos problemas. O enfrentamento de somente um aspecto ou área pode representar o fracasso da política pública ou rejeição pela a maioria da população ao governo e a sua política. As questões atinentes à segurança pública são exemplo disso, dificilmente uma política pública na área de segurança será eficiente se aspectos sociais não forem considerados na sua elaboração e execução. Sobre a implementação de políticas públicas, Leonardo Secchi observa:

É no momento da implementação que as funções administrativas como liderança e coordenação das ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além de grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2013, p. 57)

Portanto, deve-se entender adequadamente como o papel dos diversos atores na adoção de uma política pública pode representar o seu sucesso ou o seu fracasso. Para isso é importante se valer dos ensinamentos de Kingdon (2003), no modelo dos múltiplos fluxos, que explicam os motivos pelos quais uma questão se torna um problema, merecendo a atenção governamental, (CAPELLA, 2007).

O modelo Kingdon examinou as influências estatais e não estatais na montagem de agendas compostas de questões merecedoras de atenção pública, segundo a percepção dos membros da comunidade política. Cumpre esclarecer que inicialmente a agenda é informal, posteriormente, no momento em que o governo ratifica a necessidade de se fazer algo a respeito de um problema é que se pode afirmar que essa questão integra a agenda institucional. Entende-se que o modelo Kingdon (2003) - Modelo Múltiplo Fluxos (*Multiple Strams Model*) é o que melhor permite a compreensão das motivações e problemas associados tanto escolha, quanto a formulação das políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro e, devido a isso, este foi o escolhido como parâmetro na análise, renunciando aos demais existentes.

Por oportuno, cumpre esclarecer que segundo Kingdon a mudança da agenda - conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção e o interesse dos formuladores de políticas – é o resultado da convergência de três fluxos:

político; soluções e alternativas; e problemas, conforme observa Capella (2007, p. 88 e 89) e se destacará a seguir.

2.1.1 Fluxo Político.

No fluxo político, Kingdon observa três fatores como essenciais para que uma questão possa ser objeto da agenda governamental, são eles: o humor nacional, forças políticas organizadas e mudança de governo (CAPELLA, 2007, p. 93 e 94). Dessa forma, por exemplo, no que tange ao humor nacional, a política pública de combate à criminalidade sofre influências do quanto a sociedade está assustada com os índices de criminalidade. Caso a sociedade compreenda que a criminalidade superou os limites do tolerável, é provável que as autoridades optem por ações imediatas de repressão, em detrimento de ações mediatas, de médio e longo prazo, cuja tendência é um efeito mais duradouro e eficiente.

Ainda no aspecto penal, quanto às forças políticas organizadas, observam-se participações recentes no que tange a criminalização de certas condutas ou maior apenamento, por exemplo, Lei Maria da Penha. Tal política pública de alteração é perceptível também quando se pressiona o Congresso Nacional a fim tentar reduzir a maioria penal de 18 para 16 anos.

Por sua vez, com relação a mudanças no governo, pode-se citar um exemplo clássico, tanto no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, quanto no âmbito federal, que foi a adoção da política pública de ensino integral implementada pelo Governo Leonel Brizola, por meio dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), e por Fernando Collor de Melo, por meio dos Centros de Educação Integral à Criança e ao Adolescente (CIAC). Embora relevantes e de grande aceitação por parte da população quanto ao aspecto do ensino integral, não prosperaram politicamente, tendo em vista a falta de consolidação e de continuidade do projeto, que acabou, deixando de ser prioridade para detentores de mandatos posteriores, consolidando-se, como resultado, o fim da política governamental de ensino integral.

É importante frisar que projetos sociais eficientes refletem positivamente na política de segurança pública, retirando pessoas passíveis de serem recrutadas para cometer delitos da influência dos criminosos, aumentando o custo e diminuindo os benefícios do crime, que no Brasil se vale da mão de obra barata fartamente disponível em comunidades pobres (BECKER, 1968). A segurança pública não é feita só de leis penais e polícia na rua. Figueiredo (1986) observa sobre avaliação de políticas públicas sociais:

Isto posto, o uso de critérios de eficiência para aferição do sucesso de políticas sociais não deve ficar restrito à dimensão instrumental, econômica. Tem-se que introduzir aí um nível de satisfação da população, pelo menos da população-alvo. Em uma palavra, que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes. (FIGUEIREDO, 1986, p. 114)

É importante lembrar que os CIEPs eram um projeto educacional de forte cunho social, de autoria do antropólogo Darcy Ribeiro, o qual visava, por intermédio de atividades recreativas, educacionais e esportivas reduzir a captação de mão de obra entre os jovens de baixa renda, por parte dos traficantes aliciadores, principalmente nos horários em que os pais estariam no trabalho. O projeto objetivava também retirar crianças carentes das ruas, oferecendo-lhes os chamados "*pais sociais*": funcionários públicos que, residentes nos CIEPs, cuidavam de crianças também ali residentes, em ambiente bem mais salutar, por exemplo, diga-se de passagem, que os órgãos de internação de menores atuais. A partir desse modelo podemos inferir que, se um projeto social desse tipo for conduzido da forma adequada, como política pública contínua, pode impactar positivamente os índices de violência nos locais onde for implementado.

Um governo que não age de modo a informar seus eleitores e orientá-los, pode ser avaliado como ineficiente, incompetente, incapaz, não conseguindo se reeleger ou eleger seu sucessor e, logo, não logrará continuidade ao seu programa de governo. Nesse contexto, o esclarecimento da população é ingrediente imprescindível para conseguir seu engajamento e a sobrevivência das políticas implementadas, independente do dirigente do momento. O engajamento da sociedade civil no planejamento, elaboração e implementação de tais políticas permite que elas se adequem aos anseios da população, além do plano abstrato, ensejando seu sucesso e continuidade.

Cumprir registrar que não há vácuo no exercício de poder, desse modo, quando o governo estadual se abstém de estar presente nas favelas, seja com policiamento, seja com serviços públicos, possibilita que o crime organizado ocupe tal espaço e se expanda nessas localidades. Em outras palavras, a ausência do Estado nas comunidades pobres, motivada, por exemplo, pelo entendimento de que a polícia possui uma conduta de arbitrariedade histórica e de desrespeito aos direitos humanos contra as populações mais simples, possibilita que criminosos exerçam o papel do Estado nessas localidades. Tal ausência estatal, ainda hoje, caracteriza o abandono das comunidades, as quais passam a ser controladas por criminosos.

No ERJ criminosos passaram, inicialmente, a fornecer remédios para população, gás e outros produtos, além de exercer, por meio da força, aquilo que seria o papel do Estado. Os delinquentes passaram a resolver os litígios, diga-se por sinal, com muito mais “eficiência”

que o Poder Judiciário. Julgamentos “céleres” de fazer inveja a qualquer juizado especial, aplicação de penas imediatas àqueles que transgridam as regras impostas pelos criminosos como, por exemplo, furtar nessas comunidades. Dessa forma, nesse contexto, a população tinha segurança nas comunidades e adjacências próximas e retribuía escondendo os criminosos quando a polícia aparecia os procurando. O traficante e, posteriormente, o miliciano¹ passaram a impor regras, à margem do estado de direito, submetendo as pessoas a sua autoridade por meio de ameaças, violência e medo.

Vale destacar que é amplamente divulgada de que a punição não impede a conduta criminosa. Observa-se nas localidades controladas por criminosos que roubos e furtos não são cometidos, na mesma proporção que ocorre em outros locais não controlados devido ao temor da punição. A regra é clara nesses locais: desobedeceu as ordens do “chefe”, do “dono do morro ou área” a punição será severa, podendo o preço a ser pago ser a própria vida. Assim, as chamadas “balas perdidas” nas favelas, segundo os moradores, vêm sempre da polícia, bem como qualquer abuso cometido nessas localidades também. O medo de ser morto impera e a necessidade de sobrevivência obriga aos moradores silenciarem diante do arbítrio dos criminosos. Tal realidade é sabida e explicada no trabalho de Zilli (2018) por meio de seu informante que diz o seguinte:

Tem que aceitar. Segurança no morro quem é que faz? É os mano. Por que que não tem roubo dentro da favela? Porque se tiver, os cara vem e mata. Privilégio para quem? Para os moradorES. Então eles não tem que falar nada se mata na porta de casa deles, se vende droga. É segurança” (informante 29, Aglomerado da Serra). (ZILLI, 2018, p. 198)

Isto posto, percebe-se que os delinquentes exercem enorme poder na vida cotidiana dos moradores de uma comunidade, não cabendo dúvidas sobre a veracidade de tais ocorrências. Na prática, uma política pública que retira a polícia de comunidades, não significa preservar os direitos humanos dessa população, ao contrário, retira dela a possibilidade de ter o Estado presente, representado pela força policial, isso exclui a possibilidade de redução do duro impacto causado pelo isolamento e domínio dos criminosos.

Por óbvio, para que haja sucesso do Estado em imiscuir a força policial na comunidade e conseguir da população cooperação necessária para o sucesso da política, deve-se preparar a polícia a fim de conduzir suas ações pautadas no respeito a todas as pessoas, independentemente de sua classe social, bem como prepara-los de modo a se tornar quase parte do local e não um agente invasor

¹ Explica MISSE et al (2018, p.52) que milicias é como ficou conhecida a existência de grupos de agentes de Estado que controlavam bairros, favelas e conjuntos habitacionais, cobrando taxas de ‘proteção’ aos moradores e exercendo o monopólio de algumas atividades econômicas, como transporte alternativo, a venda de gás e a distribuição clandestina de sinal de tv a cabo.

Assim, uma melhor formação do policial e também a difusão de mecanismos de controle e denúncias dos desvios contra essas agentes públicos pode significar avanço importante nessa área. Estabelecer uma convivência cidadã de respeito recíproco entre policiais e população fluminense deve ser o objetivo dos governantes. A atual crise de segurança é reflexo de erros políticos sucessivos e repetidos por vários dos mandatários eletivos. Entre esses erros, está o descrédito nas instituições policiais por motivo de desvio de conduta de parte de seus membros.

Por sua vez, pode-se apontar supostas questões de cunho político que teriam motivado a entrada na agenda do governo federal do combate à criminalidade fluminense, haja vista que a falta de segurança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro tem características peculiares, como domínio de território e o uso de armas de guerra. O entendimento de que era preciso determinar a atuação das Forças Armadas na segurança pública do ERJ em GLO e, posteriormente, decretar a intervenção federal, pode ter sido sustentado pelos motivos elencados abaixo:

- 1 - O Brasil é conhecido internacionalmente por meio da Cidade do Rio de Janeiro, a qual continua sendo nossa principal porta de entrada para o turista estrangeiro. Ademais, a cidade de São Sebastião só sendo superada pela cidade de São Paulo, no que tange ao turismo de negócios;
- 2 - Dentro da cidade do Rio de Janeiro reside boa parte da classe artística nacional, e a mais poderosa emissora de comunicações do Brasil tem sua principal sede e nosso município;
- 3 - O produto interno bruto (PIB) da cidade do Rio de Janeiro supera a ampla maioria dos estados federados; entre as cidades é o segundo PIB e, ainda, representa cerca de metade do PIB do Estado do Rio de Janeiro, que só é superado pelo Estado de São Paulo e a Cidade de São Paulo;
- 4 - A cidade do Rio de Janeiro está associada diretamente a imagem cultural do Brasil e, por meio do samba e do carnaval, seríamos símbolo de alegria e felicidade; entretanto, o descontrole da violência, resultado da incompetência e descaso de nossos governantes, em todos os níveis, compromete essa visão e nos desqualifica como cidade maravilhosa, paraíso turístico.
- 5 - A segurança pública foi foco dos debates eleitorais em 2018, nos pleitos de renovação do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, governadores e Presidência da República.

Ademais, caso ocorra sucesso nessa intervenção a tendência é o bônus ser colhido no pleito pelo governo. Se, no entanto, a intervenção federal não for um sucesso, o ônus caberá a imagem das Forças Armadas, uma vez que o interventor é militar;

6 - Vislumbrava-se uma derrota do governo Temer na votação da reforma da previdência. Com a intervenção federal, por força § 1º do art. 60 da CRFB não pode ser emendada a Constituição², isto é, fica impedida a Emenda Constitucional da previdência e a possível derrota do governo não ocorrerá;

7 - O roubo de cargas no Rio de Janeiro avançara de tal modo que as seguradoras começaram a se negar a celebrar contratos de seguro das cargas, ou sobretaxa-los, haja vista o elevado risco do negócio. Já havia sérias possibilidades de desabastecimento da cidade, uma vez que devido a esses roubos, empresários começaram a se recusar a vender para a região metropolitana.

Ocorreram também recusas da entrega de produtos em residências situadas próximas as comunidades, e considerando a geografia do Rio de Janeiro, onde cerca de um quarto das residências estão próximas ou dentro de comunidades³, este fato quase que inviabilizava a entrega de produtos;

Desse modo, acredita-se que as supostas motivações supracitadas podem ter contribuído para a entrada na agenda política da intervenção federal e a sua tomada de decisão. Registre-se que embora outros estados da federação possuam estatisticamente números de homicídios superiores ao estado fluminense, não sofreram intervenção Federal.

2.1.2 Fluxo de problemas.

Segundo Kingdon, uma questão pode ser tornar um problema e com isso integrar a agenda pública conforme seus indicadores, crises (eventos focalizadores) e o feedback (resultados), como observa Capella (2007, p. 90 e 98). Podemos citar como exemplo de

² Art. 60 (...)

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

³ Por sua vez, o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o mais recente divulgado pelo instituto, revelou que o Rio de Janeiro tem o título de cidade com a maior população em favelas do país. Segundo os dados, 1.393.314 pessoas moravam nas 763 favelas do Rio até aquele ano. Dos seus 6.323.037 habitantes, 22,03% viviam nesse tipo de local. Se comparados com os dados do Censo 2000 do IBGE (quando o instituto identificou 1.092.283 moradores de favelas no Rio, ou 18,65% dos 5.857.904 residentes do município), o crescimento da população em comunidades em dez anos foi de 27,5%. Enquanto a cidade considerada regular, excetuando os moradores das favelas, cresceu a um ritmo oito vezes menor, apenas 3,4%, passando de 4.765.621 para 4.929.723 em dez anos, segundo reportagem de Rafael Galdo, do Jornal O Globo, de 21/12/2011, intitulada: Rio é a cidade com a maior população em favelas do Brasil.

evento focalizador o caso conhecido como “sequestro do ônibus 174⁴”, ocorrido 12 de junho de 2008, fato que ficou marcado no histórico de violência do Rio, já que terminou com a morte de uma refém e do sequestrador, numa ação policial considerada desastrosa por especialistas em segurança pública. Outro exemplo de evento focalizador, quanto à segurança pública, foi ato de incendiar ônibus da empresa Itapemirim, com pessoas dentro, no final do mês de dezembro de 2006, conforme reportagem do portal de notícias UOL intitulada: Ataques no Rio deixam 18 mortos e 23 feridos.

Crises e eventos focalizadores podem servir também de motivação para se alterar uma política pública. A aprovação da lei de crimes hediondos é uma demonstração disso, pois sua aprovação é atribuída à comoção em virtude da morte da atriz Daniela Perez, filha da escritora de novelas Gloria Perez, em 28 de dezembro de 1992. O fato teria repercutido na opinião pública a ponto de convencer a maioria dos congressistas a aprovar penas mais rigorosas para crimes, denominados hediondos, devido ao alto grau de crueldade e repugnância que a sociedade lhes atribui recebem da sociedade.

Assim, se os indicadores da política pública apontarem para equívoco na sua condução, esta poderá ser modificada. As políticas de combate à criminalidade são exemplos de políticas públicas, cujos indicadores influenciam na sua continuidade. A depender de indicadores tais como taxa de homicídios, roubos e sensação de insegurança, um governo poderá perder credibilidade e valiosos votos, que influenciarão sua estabilidade e possibilidade de sucessão. Um governo mal avaliado nessa área fatalmente verá seu opositor ascender ao poder.

O feedback (resultado) é fundamental para continuidade ou interrupção de uma política pública. Caso haja avaliação de que a política está sendo malconduzida, fracassou, deva ser abolida ou modificada será preciso alterá-la ou suprimi-la. A política de segurança pública no Brasil é objeto de constantes questionamentos quanto aos resultados por parte da população. Em decorrência disso, a classe dirigente brasileira modifica as políticas públicas e

4 O sequestro do ônibus 174 foi um episódio marcante da crônica policial do Rio de Janeiro. Sandro Barbosa do Nascimento, ao praticar o crime de roubo na supracitada linha de ônibus, manteve dez passageiros como reféns, por quase cinco horas. Cercado pela polícia, por cerca de cinco horas, Sandro decidiu sair do ônibus, usando a professora Geísa Firmo Gonçalves como escudo. Ao descer, um policial do Grupamento de intervenção tática tentou alvejar Sandro com uma submetralhadora e acabou errando o tiro, acertando a refém de raspão no queixo. Na confusão, Geísa foi alvejada também por três tiros nas costas, disparados por Sandro e não resistiu, falecendo. Tal fato teve grande repercussão midiática e foi noticiado como prova do despreparo da Polícia Militar do Rio de Janeiro em lidar com situações análogas. A falta de protocolos que definissem como deveria ser a ação policial no caso em apreço foi amplamente questionada e criticada à época. Posteriormente, por meio do filme documentário *Ônibus 174*, o diretor José Padilha retratou o caso, mostrando ainda a infância e vida de Sandro Barbosa do Nascimento, que teria presenciado o assassinato de sua própria mãe aos 8 anos de idade, sobrevivido a Chacina da Candelária e outros fatos, a fim de expor as razões do que fora determinante para a concepção da personalidade criminoso de Sandro.

divulga essas alterações como a finalidade de satisfazer os anseios da sociedade por mais segurança, mesmo que tais modificações não representem de fato soluções para o problema da criminalidade crescente e, conseqüentemente, possam oferecer resultados duradouros e positivos na diminuição de indicadores criminais. Esclarece-se ainda que resultados demorados e tardios, ainda que a política pública seja considerada por especialistas como bem elaborada, nem sempre impedem sua modificação desta, uma vez que a ótica eleitoral pode se sobrepor, por vezes, ao interesse público.

O instituto da GLO surgiu com a finalidade de possibilitar que as Forças Armadas contribuam para fortalecer a segurança pública em casos excepcionais, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e demais normas que regulamentam tal emprego das Forças Armadas. A normatização da GLO surgiu devido à insatisfação da população com a segurança pública, e a necessidade de o Governo federal oferecer respostas duras e eficientes para restabelecer a ordem. A criação da Força nacional também ocorreu com essa finalidade, todavia seu efetivo e estruturação logística ainda não lhe qualifica como melhor opção, especialmente em crises de segurança mais graves, como as greves de polícias estaduais: as Forças Armadas estão presentes em todo território nacional e podem ser mobilizadas com maior celeridade.

É perceptível o medo nos cidadãos fluminenses, isso já faz parte de suas rotinas diárias. Os números que respaldam as afirmações acima são aterrorizantes, todavia precisam ser destacados, a fim de que saiba em que contexto se reivindica a participação das Forças Armadas na segurança pública. O Brasil possui 2,8 da população mundial, mas acumula 11% dos homicídios, de acordo com estudo divulgado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2014 apud LIMA et al, 2016, p. 51).

É importante informar que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera que taxas maiores que 10 (dez) homicídios por 100 (cem) mil habitantes são indicativas de sociedades muito violentas (RAMOS, 2015, p. 347).

Ressalta-se, contudo, conforme informações descritas no Mapa da violência (WAISELFISZ, 2016, p. 22), que os números apontam para taxas de homicídio (por 100 mil) em números bem superiores a isso na maioria dos Estados brasileiros. Observe-se que os números nacionais, bem como os relativos às regiões brasileiras, especificamente, foram superiores aos 10 homicídios por 100 mil habitantes, indicando, segundo os critérios da OMS, que o Brasil é um país violento, conforme tabela abaixo transcrita.

Tab 1 - Taxas de homicídio (por 100 mil) por AF. UF e Região. Brasil. 2004/2014.

UF/REGIÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Δ% 1	Δ% 2
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Acre	8,0	5,4	7,3	7,3	5,9	8,8	8,6	6,7	11,2	12,4	14,6	83,0	17,3
Amapá	13,4	9,3	12,2	9,4	10,6	11,0	15,4	11,7	16,7	13,4	19,3	44,3	44,1
Amazonas	7,3	8,2	11,4	12,2	13,3	16,9	18,2	24,8	23,8	18,1	20,2	175,9	11,6
Pará	14,5	17,1	18,2	19,1	26,3	27,4	33,0	27,0	27,3	28,2	28,5	96,9	1,0
Rondônia	22,6	23,9	24,5	20,2	19,1	23,5	22,5	18,1	21,3	17,3	23,7	5,0	36,9
Roraima	8,4	7,2	9,4	6,7	7,0	6,4	6,4	5,4	6,8	14,0	9,5	12,7	-32,4
Tocantins	8,0	6,0	6,4	6,5	7,7	9,9	9,5	11,3	12,6	9,4	11,2	40,4	18,6
Norte	12,7	13,8	15,3	15,3	19,1	21,1	24,0	22,1	22,9	21,4	23,1	82,1	7,8
Alagoas	25,6	30,1	42,9	50,3	51,0	49,4	55,2	60,9	54,9	56,6	56,1	119,3	-0,9
Bahia	11,7	14,6	17,2	19,2	26,4	29,8	31,7	29,6	32,4	28,5	30,7	161,7	7,8
Ceará	11,7	12,5	12,9	14,7	15,8	17,7	24,3	24,2	36,4	41,5	42,9	268,2	3,4
Maranhão	6,0	8,0	7,7	9,6	11,1	12,3	12,6	14,2	17,2	20,3	23,9	300,2	17,6
Paraíba	13,3	15,1	17,3	18,0	20,0	27,0	32,1	36,4	32,1	31,9	31,9	139,4	-0,1
Pernambuco	40,6	41,7	42,2	43,1	39,5	35,4	30,1	28,7	27,7	24,9	27,5	-32,2	10,2
Piauí	4,4	5,0	6,3	6,0	5,1	5,9	6,6	8,0	9,8	11,7	14,0	215,2	19,6
Rio Grande do Norte	8,1	8,9	10,1	14,2	17,3	19,8	19,3	24,6	26,5	34,1	38,9	379,8	14,1
Sergipe	15,8	16,2	20,1	17,1	18,4	22,3	21,9	25,0	30,7	32,8	41,2	160,5	25,5
Nordeste	16,2	18,1	20,1	21,9	24,0	25,4	26,7	27,2	29,9	30,4	32,8	101,9	7,8
Espirito Santo	36,6	34,9	37,4	38,7	43,3	44,4	38,7	38,1	37,3	33,5	35,1	-2,5	4,8
Minas Gerais	17,3	16,1	15,8	15,1	13,9	13,0	12,5	15,2	16,3	16,7	16,4	-5,5	-2,1
Rio de Janeiro	41,2	38,9	37,2	32,4	27,3	25,5	25,7	21,2	21,4	21,7	21,5	-47,8	-1,0
São Paulo	19,4	14,3	14,0	10,0	9,5	9,3	8,4	7,8	9,2	7,8	8,2	-57,7	5,3
Sudeste	23,9	20,5	20,0	16,9	15,6	14,8	14,2	13,6	14,6	13,8	14,0	-41,4	1,2
Paraná	19,1	19,8	21,5	21,7	24,0	25,0	25,2	22,5	23,0	18,5	19,2	0,6	3,6
Rio Grande do Sul	13,5	13,6	13,0	15,0	16,6	15,1	14,0	14,3	16,1	15,3	18,7	36,6	22,2
Santa Catarina	6,6	6,7	6,5	6,2	8,3	8,4	7,7	7,6	7,7	6,6	7,5	13,1	13,7
Sul	14,1	14,4	14,8	15,6	17,6	17,4	16,8	15,9	16,8	14,5	16,3	15,3	12,2
Distrito Federal	22,7	19,4	18,2	21,2	22,6	25,5	22,4	25,2	27,4	23,4	25,6	13,0	9,3
Goiás	18,3	16,7	17,2	17,3	20,5	21,3	21,9	26,0	31,8	32,5	31,2	70,6	-3,9
Mato Grosso	16,8	17,4	17,4	18,6	19,3	19,1	18,6	19,6	20,6	23,5	26,2	55,7	11,5
Mato Grosso do Sul	17,6	15,2	16,1	17,2	16,8	18,2	14,0	14,9	13,5	12,1	13,6	-22,7	12,4
Centro-Oeste	18,6	17,1	17,2	18,3	20,0	21,1	19,9	22,5	25,4	25,4	26,0	39,5	2,5
Brasil	19,1	18,1	18,7	18,0	18,8	19,3	19,3	19,1	20,7	20,0	21,2	11,1	5,8

Fonte: Processamento do Mapa da Violência 2016

Notas $\Delta\%$ 1 = Crescimento % 2004/2014; $\Delta\%$ 2 = Crescimento 2013/2014; *2014-Dados Preliminares

Salienta-se, portanto, que, segundo o Mapa em apreço, somente os Estados de Roraima (9,5), São Paulo (8,2) e Santa Catarina (7,5) apresentaram em 2014 índices abaixo aos 10 homicídios por 100 mil habitantes. Observa-se também, no quadro acima, que o número de homicídios foi reduzido gradativamente no ERJ de 37,2 em 2006 (último ano do governo Rosinha Garotinho), para o patamar de 21,5, em 2014 (último ano do governo Cabral). Numa primeira análise é possível afirmar que a política pública implementada no período, cujo destaque foram as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) surtiu resultado na diminuição de homicídios. É sabido, que são altos os custos da política pública de ocupação territorial, tanto GLO, como UPP. Serão necessários ainda estudos que apontem se essa política ainda, em aperfeiçoamento, pode ser aplicável, e em que medida, no ERJ, que sofre como o domínio territorial de traficantes e milicianos, e com a aumento da taxa de homicídios, conforme se retrata nesta pesquisa. A UPP será destaque neste capítulo ainda, no item 1.1.3, que trata do fluxo de soluções e dos custos toleráveis na elaboração e implementação de uma política pública.

Por sua vez, cabe ainda informar que, nos países da Europa Ocidental, as taxas de homicídios por 100 mil habitantes oscilam entre 0,5 e 3,0. Até mesmo os Estados Unidos da América - apontados como o país de maior população carcerária do mundo - apresentam taxas inferiores às nossas, em torno de 04 a 05 homicídios por 100 mil habitantes, de acordo com os dados pesquisados por Ramos (2015, p. 347-348).

Contribuem para essa realidade os insatisfatórios resultados das investigações policiais, na solução de crimes graves, tais como homicídios, os quais, agravam o problema e acentuam a sensação de injustiça naqueles que foram vítimas ou tiveram seus familiares e amigos vitimados pela violência.

Nessa toada, vale citar que, de cada 100 (cem) crimes cometidos no país, 90 (noventa) nunca tiveram a autoria desvelada, e somente uma faixa de 5% (cinco por cento) a 8% (oito por cento) dos assassinos descobertos são punidos, segundo o Mapa da Violência 2013 elaborado pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos (WAISELFISZ, 2013, p. 97). Para efeitos de comparação, nos Estados Unidos, o índice de solução dos homicídios é de 65% (sessenta e cinco por cento); na França, 80% (oitenta por cento) e no Reino Unido, 90% (noventa por cento).

Outrossim, segundo balanços contábeis da união dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Brasil gastou em 2014, mais de 70 bilhões com segurança pública - pela União, estados e municípios - aproximadamente 1,3% do PIB nacional. (LIMA et al, 2016, p.

53). Registre-se que cerca 40% da população prisional encontra-se em situação provisória, isto é, não foram julgados definitivamente pela justiça. Merece destaque o fato de 47,9% dos presos julgados e condenados serem em virtude da prática de crimes contra o patrimônio, que associados ao crime de entorpecentes, cujo índice é de 25,9 %, são o principal motivo de encarceramento no Brasil (Mapa do encarceramento 2014 apud LIMA et al 2015, p. 130). A principal motivação desses crimes é o ganho de dinheiro.

Portanto, conclui-se: mais de 70% dos crimes estão associados ao patrimônio. Surge desses números a defesa constante de que políticas públicas sociais de distribuição de renda e de diminuição das desigualdades podem contribuir para melhora dos números da violência no Brasil. Aliás, é comum que parte da classe política associe crimes à desigualdade social e à falta de uma política de distribuição de renda. Em contraponto, grupos adversários negam essa relação e atribuem a criminalidade à impunidade, à deficiência dos aparelhos investigativo-punitivos estatais e à leniência da legislação brasileira. Ao estudar esse assunto com afinco, percebe-se que nenhuma das duas explicações, de forma isolada, pode oferecer respostas para a resolução dos problemas afetos a criminalidade. Os pessimos números brasileiros relativos a homicídios, por exemplo, decorrem de vários fatores e deficiências: nas áreas da inteligência, tecnologia, formação cidadã, combate da corrupção, etc.

Outrossim, caso não se desenvolvam políticas públicas que estimulem oportunidades de emprego e renda, vislumbra-se natural a tendência de que ex-condenados, ao encontrar dificuldades para ingressar no mercado, retornem ao crime, realimentando o sistema penal brasileiro. A aplicação da análise econômica da criminalidade pode ser uma resposta eficiente ao problema da insegurança, ao ser observada na formulação de uma política pública nessa seara. Não se pode formular uma política sem que se considere que a maioria dos crimes são cometidos com a finalidade de buscar benefícios econômicos.

O custo-benefício observado por Becker (1968) deve ser avaliado de acordo e em conjunto com o nível pessoal que estiver internalizado, isto é, incorporado a pessoa os padrões, ideias, atitudes, práticas, personalidade ou valores da sociedade. Sobre o custo e benefício ensina Viapiana:

Os benefícios consistem nos ganhos monetários e psicológicos proporcionados pelo crime. Por sua vez, os custos englobam a probabilidade de o indivíduo que comete o crime ser preso, as perdas de renda futura decorrentes do tempo em que estiver detido, os custos diretos do ato criminoso (tempo, planejamento e instrumentos, etc.) e os custos associados à reprovação moral do grupo e da comunidade em que vive. Além disso, há ainda a questão da consciência individual, do conflito do indivíduo e com seus próprios valores e opções da vida, embora tais contradições sejam difíceis

de dimensionar, uma vez que elas são essencialmente subjetivas e altamente variáveis de indivíduo para indivíduo. (VIAPIANA 2006, p. 37)

Desse modo, diminuir a desigualdade, aumentar os índices de educação, e elevar os níveis de emprego seriam ações estatais que aumentariam o custo dos “empresários do crime”, visto que dificultariam a obtenção de mão de obra barata por esses aliciadores, o que é comum nas comunidades fluminenses⁵, como observa Viapiana:

(...) para um desempregado (sem renda), o custo da renda perdida, em termos de tempo de prisão, é zero. Em consequência disso, para ele o benefício monetário do delito, por pequeno que seja, é maior do que o custo medido pela renda perdida em função da punição (zero). Assim, a renda média baixa ou o desemprego contribuem para reduzir os custos do crime para o indivíduo, fazendo com que aumente o incentivo para que ele decida pelo crime.

O nível de educação da população também afeta os custos de oportunidade dos crimes, na medida em que influencia a expectativa de retorno dos indivíduos no mercado legal ou ilegal. (VIAPIANA, 2006, p. 39)

Assim, o custo aludido também, poderia se elevar com o rastreamento do dinheiro lavado no sistema financeiro, bem como com a prisão e afastamento dos lucros do comando das atividades criminais. A falta dessas e outras ações têm como consequência o aumento dos índices criminais, uma vez que o crime compensaria, significando estímulo a prática criminosa, conforme apontam os estudos relacionados a análise econômica da criminalidade (BECKER, 1968).

Os criminosos das comunidades vêm sendo usados como peça descartável, uma vez que quando feridos e mortos são facilmente substituídos por outros, sem prejuízo do negócio milionário que envolve o tráfico de drogas e armas no ERJ e no Brasil. Os responsáveis por esses mercados ilícitos continuam impunes se mantendo incólumes e usufruindo de altos lucros, bem como, de proteção política e empresarial, que lava esse dinheiro.

Por tudo isso, nesse contexto de números inaceitáveis e falta de uma política pública que ataque os pilares da insegurança e da criminalidade brasileira, pensou-se no emprego das Forças Armadas, de forma a contribuir com a segurança pública, inicialmente por meio da denominada Garantia da Lei e da Ordem.

Por sua vez, merece destaque a afirmação anterior de que no Estado do Rio de Janeiro territórios são dominados por traficantes e milicianos, os quais ditam ordens aos seus

⁵ Há várias explicações para que uma pessoa adentre a delinquência. A título de exemplo, podemos citar um jovem que conheci, que era criado e educado pela madrinha e apresentava perfeito convívio social e nenhuma predileção ao crime, embora vivesse vida um menino pobre como tantos, que residem nas periferias das grandes metrópoles. Contudo, um fator relevante ocorreu que modificou a sua história: o falecimento de sua madrinha. Com isso, o jovem rapaz retornou ao convívio familiar difícil, uma vez que sua mãe era viciada em drogas e os dois irmãos mais velhos já estavam envolvidos na delinquência. Posteriormente, fui informado de que esse jovem foi morto por criminosos, devido ao seu envolvimento no crime.

residentes, formando verdadeiros subcidadãos, restringindo o seu direito fundamental à segurança, ao ir e vir, a integridade física, entre outros.

O crime organizado, que se utiliza da miséria da população e detém os altos lucros das atividades delituosas no ERJ, em regra, não tem sido combatido de forma satisfatória pelos agentes públicos, como observa Misse:

Pela primeira vez na história da cidade, no fim das primeira metade dos anos 90, todos os grandes banqueiros do jogo do bicho vão para cadeia. Mas as redes do mercado informal do jogo do bicho continuam a funcionar normalmente. O mesmo padrão ocorre com o tráfico: a polícia prendeu sucessivamente, ao longo dos últimos quinze anos, todos os principais “donos” de áreas de tráfico da cidade, e o tráfico continua a funcionar normalmente. É essa força intrínseca do mercado informal ilegal no Rio, uma força que reúne entre 200 mil a 400 mil trabalhadores e muitas centenas de pequenos e grandes empresários, que continuam a desafiar a maior parte das análises. (MISSE 1997).

Os equívocos no combate a criminalidade, sobretudo quanto a coibir o crime organizado, têm reflexos no alto número de armas, munições e drogas traficadas, que adentram neste Estado, bem como no envolvimento de autoridades do governo fluminense, em associações criminosas, em diversos crimes econômicos, dos quais se destacam: corrupção, lavagem de dinheiro, sonegação de impostos e outros crimes econômicos.

Ademais, o caso do Estado do Rio de Janeiro é atípico, visto que há acusações de crimes contra vários de seus ex-governadores, inclusive com até prisão de alguns, fartamente noticiada na imprensa. Salienta-se que também há acusações de corrupção contra o Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas do Estado. Vale informar que foi necessário que o Ministério Público Federal (MPF) investigasse a corrupção fluminense, uma vez que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) permaneceu silente e passivo, diante das práticas corruptas que envolveram o Governo Cabral.

Nesse contexto, cumpre destacar que governos caracterizados por formar organização criminosa, dificilmente conseguiram combater a corrupção das polícias e ter condições de coibir o crime organizado. Isso explica, em parte, a decadência fluminense e o fracasso da sua ineficaz política de segurança pública.

O desamparo da população fluminense é latente em virtude da ineficiência do Estado, e de políticas públicas de segurança equivocadas e/ou omissas. Os direitos mais básicos são tolhidos como: o de ir e vir (em certas horas não se sai de casa); o monopólio da força passa a não ser mais estatal (traficantes e milicianos ameaçam e matam se valendo da incompetência das autoridades em investigar e prendê-los pelo cometimento de crimes). No ERJ os próprios representantes do judiciário se recusam a adentrar nas comunidades ocupadas

por traficantes e milicianos para cumprir intimações, haja vista o risco a sua integridade física pessoal.

Cumprir destacar, ademais, a alta lesividade das armas empregadas pelos grupos criminosos no Estado do Rio de Janeiro, as quais prejudicam e agravam o combate à criminalidade. Seria amplamente facilitado combater o crime se as organizações criminosas não tivessem acesso a fuzis, por exemplo, uma arma cuja lesividade chega a perfurar uma pessoa a 800 metros de distância. Se o alcance das armas utilizadas e o risco letal fossem menores o trabalho da polícia seria facilitado. As forças de segurança são obrigadas a utilizar equipamento compatível para enfrentar armas de guerra, aumentando a possibilidade de incidentes como “balas perdidas”. Consta-se o controle da entrada desse tipo de armamento é imprescindível para reprimir a violência no Estado fluminense e no Brasil e tal atribuição compete à União.

O governo do ERJ tem demonstrado pouca ou nenhuma eficiência de garantir à parcela de seus cidadãos os direitos fundamentais pertinentes, principalmente, à vida, Igualdade, Propriedade, Liberdade e Segurança, direitos fundamentais ofertados de maneira desleixada ao cidadão. Aqui a própria concepção de motivação ou a criação do Estado e a organização da sociedade são desrespeitadas. Observa-se o que o federalista Hamilton et al. (1984), no artigo 23, explica:

As principais finalidades a serem atingidas pela União são as seguintes: a defesa comum de seus membros; a preservação da paz pública; tanto contra as convulsões internas como contra os ataques externos; a regulamentação do comércio com outras nações e entre os Estados; a superintendência de nossas relações políticas e comerciais com países estrangeiros. (HAMILTON et al. 1984, p. 233)

Já para Thomas Hobbes (2014) o Estado idealizado seria aquele que fosse forte o suficiente para proteger seus cidadãos das ameaças externas e internas, porque pactos sem espada não passariam de meras palavras, assim defendia. Os pensadores do Estado de direito alertaram para os perigos em não se combater as forças estrangeiras e as forças de secessão. O poder do Estado não pode ser dividido com grupos paramilitares, os quais portam armas de guerra à luz do dia e ditam ordens, usurpando o poder constituído. O Estado tem o dever de prover a segurança, esse é um dos principais motivos para a sua existência.

O texto constitucional assegura uma série de direitos, contudo, não permite a uma grande parcela dos cidadãos o básico, que seria viver sobre a égide de leis estatais e não aquelas impostas por criminosos. Ao não atuar de forma a dismantelar tais grupos armados, com fins comerciais (lucro do consumo de drogas, roubo de cargas e demais crimes correlatos), que ocupam territórios e submetem parcela da população à sua opressão, o

Estado, como já frisado, não cumpre sua função mais relevante: garantir a vida e a integridade física das pessoas. Não há dignidade humana sob o império do medo. Sem essa premissa básica, não há porque existir Estado, tampouco há motivo pelo qual as pessoas devam se submeter às normas legais.

Qualquer outro direito fica prejudicado diante do risco de se perder a vida, ou de se ter violada a integridade física. Não há liberdade se for constante o medo de sair de casa; não há direito de ir-e-vir se a escolha de um caminho errado pode ocasionar a morte ou lesões corporais; não há direito a propriedade se as pessoas podem ser expulsas de suas residências por criminosos ou ainda, se ao clamar pelo poder público não forem amparadas e protegidas pelo Estado. Governantes que não compreendam a importância da segurança eficiente prejudicam principalmente a população mais simples, que se encontra mais vulnerável aos efeitos da insegurança, e que devido às limitações econômicas, dificilmente poderá optar pela solução mais imediata de se mudar para local mais seguro, ou mesmo se valer de seguranças particulares.

É preciso o debate jurídico nacional sobre a necessidade de formulação de políticas públicas de segurança que realmente considerem esta como um direito fundamental dos indivíduos. Destaca-se que a taxa de homicídios na região metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 1983 a 1995, cresceu 345,8%. Em 1995, a taxa de homicídios atingiu 70,6 por 100 mil habitantes. Frisa-se que em 1983, a taxa do Estado do Rio de Janeiro era de 15,9 homicídios por 100 mil habitantes (RAMOS 2015, p. 347, 348). Ainda, por justiça, é preciso fazer menção que os resultados insatisfatórios na política de segurança pública do Rio de Janeiro, por sucessivos governos, demonstraram incapacidade em tratar da Segurança, segundo aponta os números já aqui mencionados.

Os dados acima representam o fracasso da política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro, por décadas e em distintos governos. Esses dados respaldam o sentimento de insegurança e de abandono dos moradores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, bem como, o receio daqueles que visitam a cidade maravilhosa. Talvez seja esse o motivo pelo qual as Forças Armadas brasileiras são apontadas por alguns, como solução para os males da segurança pública, o que reflete o desespero da população em não ver o seu direito fundamental à segurança respeitado.

Ao longo desse estudo demonstraremos que o problema da segurança pública é complexo, e sua solução vai muito além do mero emprego das Forças Armadas. A atividade militar diverge significativamente da atividade policial, porém ambas vêm se misturando devido ao recorrente emprego emergencial das Forças Armadas na função policial. O Brasil

precisa muito mais do que isso, para que a sua política de segurança pública surta efeitos razoáveis. É necessário que o problema seja tratado com a seriedade e urgência merecidas, visto que muitas vidas já se perderam devido aos equívocos na condução das ações de segurança, a qual em vez de atacar as reais causas do avanço da criminalidade, cortando as fontes de custeio das organizações criminosas, vem tratando os delitos a varejo, de forma confusa e desordenada. O direito fundamental à segurança é frágil no Rio de Janeiro e em vários outros estados brasileiros. A possibilidade de uma pessoa ser vítima de um crime, ser atingido por uma bala perdida é real e constante.

No Rio de Janeiro, contudo, há peculiaridades a serem frisadas: as pessoas modificaram sua rotina por causa da violência, saindo de casa mais tarde, com medo de serem assaltadas nos pontos de ônibus ou a caminho do transporte; outras buscam chegar a sua residência mais cedo, por medo dos riscos do deslocamento em horário tardio; há ainda aqueles que não vão a encontros e eventos em certos lugares considerados perigosos, principalmente em determinados horários; outros nem à luz do dia tem essa coragem; pessoas têm vergonha de convidar amigos a sua residência, pois os convidados provavelmente vão se deparar com criminosos portando armas de guerra, sejam eles traficantes e milicianos; pessoas não visitam outras porque têm receio de serem abordadas por bandidos locais, e identificadas como moradores de comunidades rivais.

O Estado brasileiro assiste passivo a tudo isso, silenciando, quanto aos direitos mais elementares da população fluminense. Cumpre observar que não são isoladas as notícias de pessoas que, perdidas em seus itinerários, correram sério risco de vida, ou foram mortos, por adentrar em comunidades controladas por bandidos. Deslocar-se no Grande Rio orientando-se apenas de GPS, principalmente em horários noturnos pode custar a vida do transeunte, como podemos observar na reportagem do Jornal O Globo, de 10/08/2016 intitulada de: Relembre casos de motoristas baleados ao entrar por engano na Vila do João.

A ocupação do território por facções de tráfico de drogas, ditando regras e ordens é histórica e ocorreu por conivência do poder público, cuja permissividade abriu brecha aos delinquentes para exercerem nestes locais poderes inerentes ao Estado. Ressalta-se, inclusive, por isso as pessoas demonstram vergonha de residir numa favela porque é considerado como local onde a lei do “dono do morro” vigora sobre a “lei estatal”. Mais alguns dos estereótipos criados pela omissão estatal

Registre-se que os EUA são apontados como o país de maior população carcerária do mundo. Os americanos prendem muito, todavia, o número de assassinatos é baixo, em torno de 04 a 05 homicídios por 100 mil habitantes, de acordo com os dados pesquisados por

Ramos (2015, p. 347, 348). Por outro lado, dos 475 mil homicídios ocorridos em 2012 no mundo todo, 47.136 foram registrados no Brasil, segundo relatório sobre prevenção global da violência lançado pela Organização Mundial da Saúde, isto é, cerca de 10% dos homicídios no mundo foram praticados no Brasil nesse ano. Tal informação foi noticiada pelo portal de notícia G1, na data de 10/12/2014, em reportagem denominada: ONU diz que 10% dos homicídios em todo o mundo ocorrem no Brasil.

Assim, apesar de a violência no Rio de Janeiro ter a peculiaridade de ocupação de territórios, os índices nacionais de resolução de delitos criminosos são aviltantes e identificam a ineficiência do Estado na resolução dos passivos criminosos e dos atuais crimes também, conforme demonstra a manchete da reportagem de MENEZES, César e LEUTZ, Dennys: “Maioria dos crimes no Brasil não chega a ser solucionada pela polícia”, de 29/04/2014, do Jornal da Globo, ineficiência das políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro.

Vale lembrar que as sociedades, cujos índices de homicídios são altos demonstram, na realidade, desprezo pelo ser humano, uma vez que retirar uma vida, sem causa que justifique tal ato, é gesto de profunda desumanidade. Segundo Misse:

“nenhuma sociedade democrática sobrevive quando o direito à vida e tudo que gravita em seu entorno esteja distribuído de forma tão desigual que a morte violenta de uns não suscite nos demais sentimentos de compaixão e solidariedade, porém de indiferença”. (MISSE, 2018, p. 15)

Zilli (2018, p. 187) explica: “a vítima de homicídio no Brasil mora em um centro urbano, é homem, preto, ou pardo, tem entre 15 e 24 anos, baixa escolaridade, foi ferido de arma de fogo leve e morreu em via pública”. O Autor afirma ainda que a esmagadora maioria das vítimas é oriunda de classes de baixo status socioeconômico e que, mesmo dentro das grandes cidades, os assassinatos encontram-se extremamente concentrados em áreas de alta vulnerabilidade social, notadamente favelas e/ou bairros pobres de periferia.

Faz-se necessário mencionar importante pesquisa de Renato Dirk e Lilian de Moura, que levantou as circunstâncias ou motivações da letalidade violenta (447 vítimas) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2014, a partir da investigação perpetrada por meio de inquéritos policiais (DIRK; MOURA, 2017, p. 68). O estudo apresentou ainda os seguintes números: em 31,6% não foi possível identificar o que motivou o crime. Contudo, nos 68,4% onde foi possível a identificação, os motivos estão assim distribuídos: 21,4% das mortes estão associadas ao tráfico de drogas; 14,3% são mortes resultantes de intervenções legais, ações do estado; 12,3% por motivos fúteis (brigas, discussões, vinganças, dívidas contraídas, e outros); e a milícia é responsável por 8,3% das mortes.

Os números demonstram que cerca 30% dos homicídios têm origem no tráfico de drogas e nos milicianos, ambos grupos que dominam grande número de localidades no Rio de Janeiro. Ressalta-se que, quanto ao tráfico de drogas, as principais razões que motivaram esses assassinatos foram a cobrança de dívidas, vítimas de vingança do tráfico, e o confronto entre facções rivais (fato este que não ocorre por exemplo em São Paulo, visto que o Primeiro Comando da Capital tem praticamente o monopólio do comércio de drogas).

Verifica-se que para resultados eficazes na diminuição dos homicídios no ERJ é preciso enfrentar a questão do tráfico de drogas e das milícias, visto que são responsáveis por boa parte dos homicídios cometidos nessa unidade da federação. Destaca-se ainda que boa parte das mortes oriundas das intervenções legais ocorre justamente em resposta ao domínio de traficantes e milicianos nas comunidades: a polícia, ao ser chamada para restabelecer a ordem na comunidade que, por exemplo, enfrenta disputa entre traficantes ou mesmo entre esses e milicianos, não pode se negar a fazê-lo, encontrando criminosos fortemente armados com aparatos de guerra, dispostos a matar e morrer, e com isso, acaba por participando de confrontos violentos.

Vale esclarecer que no Rio de Janeiro os criminosos do tráfico são estimulados ao enfrentamento com a polícia e com facções contrárias, fato esse que se evidencia nas músicas denominadas “proibições”. Sobre esse fato, explica Misse:

Parte do repertório musical tocado é dedicado a homenagear a facção, favelas e personagens notórios do tráfico, narrar a “vida do crime” e celebrar a violência contra os inimigos. Tudo isso contribui para alimentar o discurso de existência dos Comandos e inscrevê-lo nos corpos de frequentadores. (MISSE, 2018, p. 47)

Nessa disputa entre traficantes, milicianos e policiais morrem, sobretudo, jovens pobres, estimulados ao confronto pela ilusão de poder que o tráfico lhes proporciona, enquanto os chefões, donos grandes lucros do tráfico e do domínio comercial das milícias em localidade ficam incólumes para usufruir dos resultados do sacrifício dos tolos. Ressalta-se que o lucro advindo dessas atividades ilegais permite a custosa disputa entre criminosos, com a finalidade do domínio de territórios. A alta lucratividade, o desinteresse (ou interesses políticos escusos) e a ineficiência estatal têm movido esses crimes, visto que no combate desencadeado pelo Estado, as prisões geralmente, quando ocorrem, são contra a ponta da linha, isto é, contra a mão de obra barata e descartável do tráfico e da milícia. Ressalta-se, honrosa exceção que decorreu do trabalho da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das milícias no ERJ, que apontou diversos líderes das milícias, além de descrever medidas a serem adotadas para o combate a essa organização criminosa.

Portanto, evidencia-se ser impossível reduzir as mortes no ERJ a números civilizados, digo comuns as democracias que de fato protegem a vida de seus cidadãos, sem que se coíba as mortes decorrentes do tráfico de drogas e das atividades ilícitas desencadeadas pelas milícias.

Verifica-se no Brasil pouco a preço a vida humana, que pode ser evidenciado pelas altas taxas de mortalidade, não só por homicídios, como também por acidentes de trânsito. Em todos os países que respeitam de fato os direitos humanos, além do mero discurso político e ideológico, o homicídio é coibido, independentemente de outros fatores relacionados a esse crime, e de contra quem seja praticado. Portanto, nesses países, para coibir a prática criminal reconhecida como a mais grave e assegurar o direito à vida, o Estado se vale de medidas para investigar, identificar e punir com severidade os crimes de homicídio, que vão desde aprisionamento, até a pena de morte, conforme legislação que regule tal ato.

Mesmo os EUA, que são frequentemente criticados por sua política criminal, principalmente no que tange ao aprisionamento de pobres e negros, nem de longe se aproximam dos números do Brasil, como já mencionado nesse estudo. Os norte-americanos prendem muito sim, no entanto, mata-se muito pouco se comparado com o Brasil, e os homicídios têm taxas resolução bem mais elevadas que a brasileira, como já apontou este estudo.

Defende-se que não se pode permitir que a vida valha tão pouco, como ocorre no Brasil e, principalmente, nas suas regiões metropolitanas. O aparelho estatal deve investigar e punir quem comete homicídios sem motivo que os justifique, ou cessa o estado democrático de direito e passa a vigorar a barbárie. Nesse sentido retornamos à concepção que originou o Estado e motivou as pessoas a se reunirem em sociedade: ter uma vida melhor, sobreviver com menor dificuldade, ter assegurado direitos fundamentais. Bem, se o Estado não é capaz de assegurar o direito à vida das pessoas e de seus familiares, para que ele serve? Que direitos o Estado será capaz de assegurar se não for capaz de tutelar a vida e a integridade física?

Percebe-se que o Estado Democrático de Direito não tem serventia se não for capaz de assegurar a vida, a integridade física das pessoas e a crise quanto à legitimidade e a democracia, principalmente no Brasil, surge da incapacidade estatal de garantir o essencial a população, começando, como dito, pela vida e integridade física.

Por sua vez, vale enfatizar que proteger a vida humana, e não tolerar atentados a esse bem maior, punindo severamente quem comete homicídios, não deve ser opção ideológica. Isso tem que ser sim a opção de um Estado democrático de direito, que verdadeiramente respeita os direitos humanos de sua população. É preciso dizer o óbvio, e nesse estudo ele já

foi por vezes repetido: em nenhuma hipótese o Estado pode permitir que pessoas, que não os seus agentes estatais, portem armas de guerra. Ademais, tirem vidas humanas, ameacem de morte e de tortura inocentes e logrem êxito, ficando impunes. Isso não é permitido em nenhuma sociedade verdadeiramente democrática e que tenha real apreço por seus cidadãos.

O Brasil não pode continuar tendo resultados pífios com relação à elucidação dos homicídios. Um país que não é capaz de proteger a vida dos cidadãos, não impedindo o crime mais grave que é o homicídio, não será capaz de combater os demais crimes. Merece destaque a reportagem da BBC denominada: “Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo, segundo o ranking divulgado pela organização de sociedade civil mexicana Segurança, Justiça e Paz, que faz o levantamento anual, com base em taxas de homicídios por 100 mil habitantes, abaixo descrita:

Tabela 2 – As 50 cidades mais violentas do mundo

Posição	Cidade	País	Homicídios	Habitantes	Taxa (por cada mil habitantes)
1	Los Cabos	México	365	328.245	111,33
2	Caracas	Venezuela	3.387	3.046.104	111,19
3	Acapulco	México	910	853.646	106,63
4	Natal	Brasil	1.378	1.343.573	102,56
5	Tijuana	México	1.897	1.882.492	100,77
6	La Paz	México	259	305.455	84,79
7	Fortaleza	Brasil	3.270	3.917.279	83,48
8	Victoria	México	301	361.078	83,32
9	Guayana	Venezuela	728	906.879	80,28
10	Belém	Brasil	1.743	2.441.761	71,38
11	Vitória da Conquista	Brasil	245	348.718	70,26
12	Culiacán	México	671	957.613	70,10
13	St. Louis	Estados Unidos	205	311.404	65,83
14	Maceió	Brasil	658	1.029	63,94
15	Cape Town	África do Sul	2.493	4.004.793	62,25
16	Kingston	Jamaica	705	1.180.771	59,71
17	San Salvador	El Salvador	1.057	1.789.588	59,06
18	Aracaju	Brasil	560	951.073	58,88
19	Feira de Santana	Brasil	369	627.477	58,81
20	Juárez	México	814	1.448.859	56,16
21	Baltimore	Estados Unidos	341	614.664	55,48
22	Recife	Brasil	2.180	3.965.699	54,96
23	Maturín	Venezuela	327	600.722	54,43

24	Guatemala	Guatemala	1.705	3.187.293	53,49
25	Salvador	Brasil	2.071	4.015.205	51,58
26	San Pedro de Sula	Honduras	392	765.864	51,18
27	Valencia	Venezuela	784	1.576.071	49,74
28	Cali	Colômbia	1.261	2.542.876	49,59
29	Chihuahua	México	460	929.884	49,48
30	João Pessoa	Brasil	554	1.126.613	49,17
31	Obregón	México	166	339.000	48,96
32	San Juan	Porto Rico	169	347.052	48,70
33	Barquisimeto	Venezuela	644	1.335.348	48,23
34	Manaus	Brasil	1.024	2.130.264	48,07
35	Distrito Central	Honduras	588	1.224.897	48
36	Tepic	México	237	503.330	47,09
37	Palmira	Colômbia	144	308.669	46,65
38	Reynosa	México	294	701.525	41,95
39	Porto Alegre	Brasil	1.748	4.268.083	40,96
40	Macapá	Brasil	191	474.706	40,24
41	Nova Orleans	Estados Unidos	157	391.495	40,10
42	Detroit	Estados Unidos	267	672.795	36,69
43	Mazatlán	México	192	488.281	39,32
44	Durban	África do Sul	1.396	3.661.911	38,12
45	Campos de Goytacazes	Brasil	184	490.288	37
46	Nelson Mandela Bay	África do Sul	474	1.263.051	37,53
47	Campina Grande	Brasil	153	410.332	37,29
48	Teresina	Brasil	315	850.198	37,05
49	Vitória	Brasil	707	1.960.213	36,07
50	Cúcuta	Colômbia	290	833.743	34,78

(Grifos nossos)

Fonte: BBC NEWS / BRASIL 07/03/18 - <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>

É preciso mencionar que Queimados, na Baixada Fluminense, é o município brasileiro que teve a maior taxa de mortes violentas em 2016. Foram 134,9 a cada 100 mil habitantes, segundo levantamento publicado pela edição do "Atlas da Violência 2018: políticas públicas e retratos dos municípios" (30, p. 2018) do IPEA. Queimados supera estatisticamente inclusive a cidade de Los Cabos, no México apontada como Cidade mais violenta, todavia não aparece na listagem em virtude de não possuir mais de 300 mil habitantes. Los Cabos teria, segundo os dados, cerca de 111 homicídios por 100 mil

habitantes, enquanto Queimados, cidade fluminense apontada como a mais violenta do Brasil, teria 135 homicídios por 100 mil habitantes.

Tabela 3 – Atlas da Violência 2018. IPEA

Nº	Cidades fluminenses	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes
01	Queimados	134,9
02	Japeri	95,5
03	Itaguaí	73,6
04	Nilópolis	73,3
05	Belford Roxo	58,1
06	Magé	57,1
07	São João do Meriti	56,0
08	Campos dos Goytacazes	55,8
09	Mesquita	54,4
10	Nova Iguaçu	54,4
11	Cabo Frio	53,7
12	Itaboraí	51,1
13	Angra dos Reis	49,1
14	Macaé	48,0
15	Duque de Caxias	47,2
16	São Gonçalo	43,9
17	Niterói	38,0
18	Rio de Janeiro	34,9

Fonte: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33509

Vale salientar que o Estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios, desses como acima mencionado, 18 tem índices altos de homicídios, a ampla maioria compondo a Região metropolitana do Rio de Janeiro, com aproximadamente de 80% da população fluminense, submetidas, com frequência, a disputa pelo tráfico de drogas. Pode-se inferir que devido a grande maioria da população do ERJ vivenciar diariamente os problemas da segurança no seu cotidiano, principalmente os associados ao tráfico, tal assunto repercute em maior intensidade nesse estado, sendo também maior a sensação de insegurança dos seus habitantes.

As notícias que são veiculadas na imprensa dão a entender que o confronto entre as forças de segurança e criminosos na região metropolitana do Rio seria o principal motivo de mortes. A pesquisa supracitada (DIRK; MOURA, 2017), demonstra que não. Salienta-se ser possível (isso deveria ser objeto de outras pesquisas, por exemplo, quantos dessas

intervenções ocorreram por que grupos criminosos opostos disputavam territórios), que sem a intervenção das forças de segurança a disputa de territórios seria ainda mais sangrenta, visto que os grupos criminosos se sentiram mais livres para dominar localidades e prosperar nos seus negócios ilícitos. Contudo, o acesso a armas de guerra potencializa esse confronto, seja entre criminosos, seja entre esses e os agentes estatais.

Destaca-se que é a população mais pobre que vem sendo a principal vítima dessa disputa comercial ilícita, seja no aliciamento de sua prole, no contingenciamento de sua liberdade, na exposição contínua de sua vida a violência direta dos criminosos, e a “balas perdidas.

2.1.3 Fluxo de soluções

Kingdon observa ainda fluxo de soluções como sendo imprescindível a escolha de uma política pública. Assim, segundo Kingdon, o fluxo de soluções compreende: a aceitação da comunidade, a viabilidade técnica e os custos toleráveis como fatores importantes que definem o abandono ou adoção de uma política pública. (CAPELLA 2007, p. 91-92 e 98).

Vale enfatizar que sem a aceitação da comunidade, a política pública pode ter um custo eleitoral muito grande para o governante. A ação governamental que desconsidere a opinião dos eleitores tende a não ter continuidade, mesmo que consiga num primeiro momento vigorar. A falta de esclarecimentos da importância da continuidade de uma política pública, os índices criminais crescentes e outros fatores provocaram a rejeição eleitoral por parte da maioria da população, bem como possibilitam a ascensão ao poder da oposição.

A viabilidade técnica permite que um projeto seja escolhido por um governante, em detrimento de outros. No Brasil, recentemente se optou por realizar a transposição do Rio São Francisco, uma vez que os técnicos informaram que tal projeto era viável. Esse projeto de transposição é de grande relevância social, visto que permite a populações residentes nas localidades próximas acesso à água, que significa vida.

Israel, por exemplo, realiza a dessalinização da água para fornecimento ao seu povo, inicialmente, o projeto parecia inviável financeiramente, mas a viabilidade técnica e a necessidade estratégica na consecução da água fizeram com que essa a medida fosse adotada em seu território, carente de fontes de água doce. Sem a viabilidade técnica um projeto pode fracassar antes de se tornar política pública, por isso, tão importante quanto executar uma política pública, é planejá-la, verificar os pontos fortes e minimizar o surgimento de efeitos negativos.

Historicamente, no Brasil sempre ocorreram migrações da região nordeste, principalmente para as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, com objetivo de sobrevivência, dada as críticas condições climáticas, além do desemprego na região. Tal êxodo implicava na superlotação dessas cidades, sem estrutura urbanística para isso, e acirramento da disputa por empregos. Normalmente, os nordestinos vindos de locais de seca ocupam as áreas suburbanas e mal urbanizadas das aludidas cidades.

Todavia, o êxodo provocado pela seca e desemprego tenderia a diminuir, se fossem solucionados os problemas da seca da região nordeste: com solo irrigado a produção e circulação de bens e serviços o nordestino não precisaria abandonar sua terra natal. Com isso, cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo receberiam quantidade menor de pessoas, o que pode representar melhores serviços, menor desemprego e também até menor criminalidade. Portanto, acredita-se que uma cidade que tenha demanda menor da sua população por serviços públicos tenha melhores condições de oferecer tais serviços, com qualidade; principalmente os sociais, que influem na prevenção dos delitos.

Aliás, a prevenção - que são todas as atividades destinadas a precaver ou reduzir o que se pretende evitar, no caso da segurança o crime como fenômeno social - é medida imprescindível na formulação de uma política pública de segurança, contudo, no Brasil, muitas vezes é deixada de ao lado em virtude dos resultados momentâneos políticos-eleitorais. Silveira (2018, p. 127-128) explica que existem três tipos de prevenção, a saber:

- 1 - Prevenção primária: destinada a evitar crimes e a violência antes que ocorram. Essa prevenção busca fortalecer os fatores de risco e fortalecer a resistência a eles, atacando as causas da criminalidade no campo da socialização e das carências estruturais. Programas que reforcem a educação e apoiem a família são exemplos de prevenção primária;
- 2 - Prevenção secundária: dirige-se a grupos de riscos, identificados como potenciais agressores ou vítimas. Exemplos: treinamento de segurança para idosos, projetos que visem interferir no comportamento de jovens problemáticos antes que estes adentrem no crime;
- 3 - Prevenção terciária: visam a reabilitação e reintegração de vítimas e agressores, dando suporte também as suas famílias. Ex programa de proteção das testemunhas.

Outrossim, a política de prevenção conduzida de forma eficiente, com avaliações de desempenho, preserva vidas com mais eficiência e reduz os custos da repressão criminal, cujos exemplos são: o aparato da justiça criminal, envolvendo polícia, sistema judicial, penitenciário e outros.

Destaca-se que uma política pública poderá sucumbir diante de custos intoleráveis ou se o investimento não fizer parte dos recursos prioritários para o governo. O alto custo do

Sistema de Monitoramento das Fronteiras via satélite (SISFRON) tem sido ingrediente que dificulta a implantação desse sistema, realizado pelo Exército. O custo da implantação do sistema em toda a fronteira nacional, o qual está estimado em R\$ 11,9 bilhões tem sido um dos fatores que não o fazem prioridade política, especialmente em período de crise econômica, conforme reportagem de Leandro Prazeres e Wellington Ramalho, de 05/03/2018, do portal de notícias UOL, denominada: Governo corta pela metade investimento em monitoramento de fronteiras. É necessário que os projetos e as políticas públicas sejam adequadamente discutidos no momento da sua formulação, a fim de se garantirem os recursos públicos pertinentes para o seu término. Isso é planejamento.

Cabe mencionar que a política adotada de aumento no policiamento ostensivo, implementada por meio das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), foram consideradas solução viável para permanência estatal em localidades. Embora as áreas em que foram instaladas as UPPs fossem controladas por organizações criminosas, e conquanto houvesse resultados positivos com a instalação delas, os altos custos de ocupação, da instalação e da manutenção das UPPs nas comunidades, a falta de adesão de órgãos públicos ofertando serviços continuamente, associados à crise econômica no ERJ, tornou inviável tal política pública de segurança.

Argumentava-se que a presença temporária da polícia, permitiria a criminosos manter o controle das comunidades, desse modo, era necessária a presença contínua do Estado, a qual, inicialmente, seria feita por intermédio da Polícia Militar e, integrar essas localidades à normalidade institucional de outras áreas as quais não possuem o controle de delinquentes.

O policiamento ostensivo se integra a uma política pública de segurança, contudo, a presença policial, embora iniba a prática de crimes, trata das consequências e não da origem do problema, não oferece uma real solução. Desse modo, o policiamento ostensivo encontra limites de custos e de pessoal (é impossível manter policiais em todas as ruas da cidade, com o fito de prevenir crimes, isso seria inviável economicamente). Assim, embora seja um importante instrumento, o policiamento ostensivo funciona como um tratamento paliativo, uma vez que ataca as causas do problema criminalidade, visto que não possui os meios, por exemplo, de transformação social de localidades, que dependem de ação política, por meio de políticas públicas.

Ressalta-se ainda que o policiamento ostensivo só inibe os crimes cometidos em estado de flagrância, normalmente pelos pobres, dos quais são exemplos: roubo, furto, latrocínio e tráfico de drogas. Os crimes relacionados a fraudes, como licitações,

superfaturamentos de preços, desvio de dinheiro (ex. merenda escolar) e outros, que tantos problemas ocasionam a realidade social brasileira são cometidos em escritório, bem longe da ostensividade policial. O histórico brasileiro aponta que somente há pouco tempo tais crimes tem encontrado resposta condizente com o grande mal que ocasionam ao Estado brasileiro.

Portanto, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) surgiram com o objetivo de realizar o policiamento comunitário das localidades que eram controladas pelo tráfico de drogas e milícias. Tal política pública de policiamento ostensivo se baseou em três pilares oficiais: recuperação do território; aproximação entre população e polícia; e fortalecimento de políticas sociais (OLIVEIRA, 2014, p 16).

Assim, por meio das UPPs, o Estado buscava solucionar o problema cotidiano dos moradores de comunidades, o qual era o convívio diário com o perigo de balas perdidas e a demonstração de poder dos criminosos que impunham suas armas letais e de grosso calibre. As UPPs então eram também uma tentativa de melhorar a própria relação da polícia com os moradores, criando uma relação de confiança por meio desse policiamento comunitário. Nas localidades controladas por traficantes e milicianos a “lei” é estabelecida por esses criminosos, e, ainda hoje, em algumas comunidades é dessa forma. Há cerca de três Rousseau séculos já ensinava: *“Nenhum de vós é pouco esclarecido para ignorar que onde cessa o vigor das leis e a autoridade de seus defensores, não pode haver segurança nem liberdade para ninguém”*. (ROUSSEAU, 2017, p. 27)

Outrossim, a polícia só se fazia presente e era vista normalmente nas comunidades quando era para cumprir mandados de prisão; recuperar produtos furtados ou roubados; e para receber propinas, as quais eram chamadas de “arregos”, os qual era dinheiro oriundo do tráfico de drogas ilícitas e demais delitos praticados nas localidades controladas.

Ressalte-se que existiram postos policiais em algumas comunidades, antes das UPPs, os quais inibiam a ostensividade do tráfico, diminuindo a exposição de armas e do comércio de drogas ilícitas. Entretanto, em boa parte dos postos policiais houve corrupção e alegando que os policiais desses postos estavam corrompidos, boa parte dos postos policiais deles foi desativada, como é exemplo a Comunidade da Cidade Alta, na Cidade do Rio de Janeiro-RJ. Desse modo, em vez de investigar, substituir e punir os envolvidos com corrupção, aqueles que recebiam o “arrego” do tráfico, buscou-se novamente a solução mais fácil, há cerca de dez anos, que foi retirar dessas localidades a presença policial, agravando a situação, nessas comunidades. O tráfico ficou assim livre para atuar hegemonicamente nas comunidades,

ostentando e comercializando drogas à luz do dia, certo de sua impunidade e ainda, subjugando moradores e comerciantes⁶, que se recusavam a ser submissos.

Salienta-se que ao perceber a necessidade de ocupação dessas comunidades, visto que a presença do Estado, por meio de uma polícia comunitária era importante para o resgate dos direitos básicos de seus moradores, pensou-se nas UPPs, o que inicialmente foi saudado pela mídia como uma grande ideia, bem como pelos moradores das comunidades que receberam essas unidades de policiamento comunitário. Contudo, os custos dessa política e a crise financeira do Estado do Rio de Janeiro vêm dificultando a implementação das UPPs, em outras palavras, o projeto inicial vem passando por graves dificuldades, uma vez que para cumprir sua finalidade seria necessária sua expansão. Todavia, principalmente nos últimos dois anos em que vivemos a falência moral e econômica desta unidade da federação, o ERJ não possui recursos para tal investimento em policiamento comunitário. Não se conseguia nem ao menos pagar em dia os salários dos servidores públicos.

Registre-se que o objetivo inicial da ocupação do Complexo da Maré, na Cidade do Rio de Janeiro era a implementação de uma UPP, todavia, após mais de um ano de ocupação por parte das Forças Armadas, não existiam previsões para tal implantação. Diante disso, as Forças Armadas deixaram a localidade, que voltou a ser controlada por traficantes.

O objetivo da UPP seria a ocupação das comunidades por uma polícia comunitária, que respeitasse os direitos humanos, sem os problemas e vícios dos policiais antigos. Para isso se formou policiais que foram diretamente deslocados para essas unidades de policiamento ostensivo. Oliveira (2014, p. 55) relata que nas pesquisas qualitativas realizadas com moradores de Comunidades ocupadas pelas UPPs, quando perguntado aos entrevistados se melhorou, piorou ou ficou tudo igual. A avaliação geral é sempre no sentido de que melhorou, com a ressalva de que as melhorias estão longe do ideal, de ser o suficiente (as reclamações de insuficiência são, em sua maioria, por motivos como deficiência ou ausência nos serviços públicos e restrições a lazer).

Por oportuno, verifica-se que a experiência das UPPs foi bem avaliada pela população. Com necessários ajustes, essa política de policiamento ostensivo pode, associadas às outras políticas, principalmente as sociais já reclamadas pelos moradores de comunidade, integrar uma política pública de segurança eficiente para as comunidades. Lamentavelmente,

⁶ Os comerciantes locais tiveram que se submeter aos criminosos pagando “taxas” para que prosseguissem com o seu comércio. Os que se negaram a se submeter às ordens fecharam as portas ou foram mortos. Na comunidade da Cidade Alta havia um comerciante, ex-policial, que era dono de uma farmácia, denominada Mano Velho. Foi assassinado com vários tiros próximo ao seu empreendimento.

a sua ampliação não se sustentou devido ao custo e a situação combalida dos cofres públicos fluminenses, como já foi frisado.

Outro projeto iniciado na agenda do governo estadual como solução para melhorar a Polícia Civil do ERJ foi o denominado Polícia Legal. Tal projeto consistia em aumentar a produtividade e a qualidade dos serviços policiais, através do uso de tecnologia, do treinamento permanente dos recursos humanos e da reestruturação dos processos de trabalho, para proporcionar um melhor atendimento à população.

Desse modo, a Delegacia Legal caracterizou-se por modernização e informatizar as delegacias policiais da Polícia Civil do ERJ, compreendendo a padronização dos registros de ocorrência (RO) e procedimentos decorrentes, com o controle centralizado e utilização de um banco de dados central. Essa solução almejada para os problemas relacionados à falta de centralização de informações (memória da delegacia) e o melhor emprego de recursos humanos foi bem avaliada pela população. Portanto, essa preocupação com a eficiência deve ser contínua e não esporádica, dependendo de recursos específicos para isso.

Há ainda por parte do governo federal a implementação da guarda nacional, cujo objetivo de prestar auxílio aos governos estaduais em hipóteses de crise na segurança pública, contudo, pelo seu contingente, não passa de iniciativa cuja solução é tímida e pouco ajuda diante dos graves problemas envolvidos na segurança pública dos estados da federação, limitando-se, na prática, muito mais ao seu simbolismo do que uma solução, haja vista os problemas graves os quais enfrentam os Estados da federação na área segurança pública.

Por sua vez, referenciando-se especificamente à recente decretação da intervenção federal, podem-se apontar motivos para a escolha de interventor federal militar e por que essa solução foi considerada a mais viável para enfrentamento do problema da segurança pública no ERJ, dos quais se destacará os seguintes:

- 1 - A boa imagem das Forças Armadas perante a opinião pública⁷;
- 2 - O reforço do policiamento ostensivo, visto que o interventor já comandava cerca de 40.000 (quarenta mil) militares;
- 3 - A necessidade de diminuição das intervenções políticas na área de segurança, sendo necessárias medidas técnicas para melhorar os resultados da segurança;

⁷ Pesquisas de opinião identificam tal tendência: a ONG Transparência Internacional de 2013 mostrou que 81% dos brasileiros consideravam os partidos corruptos, 72% tinham a mesma opinião sobre o Congresso, 70% sobre a polícia, e 50% sobre o judiciário. As melhores imagens no que se refere à corrupção eram a da Igreja (31%) e a dos militares (30%), como aponta CARVALHO (2015, p. 235). Cumpre destacar que estes resultados não são isolados, repetindo-se o mesmo quadro reiteradamente nas pesquisas de opinião pública.

- 4 - As características pessoais do interventor, que possui histórico e perfil associados à área de inteligência;
- 5 - O envolvimento de parcela da polícia com organizações criminosas, sejam milicianos, sejam traficantes (o que dificulta sobremaneira a mitigação do problema da segurança e deixa acuado os agentes honestos), que, todavia, pode ser reduzido com a participação dos militares nas operações, bem como na fiscalização das atividades policiais; e
- 6 - A possibilidade das Forças Armadas colocarem a sua logística (armas, munição, blindados e outros equipamentos) a serviço das polícias do Rio de Janeiro, de modo - a diminuir tanto os problemas operacionais quanto as despesas do governo federal com a intervenção, aumentando ainda a eficiência e custos⁸.

Com efeito, na formação da agenda o governante deve escolher a opção política mais viável quanto à eficiência, aquela que oferece menos custos e maior possibilidade de melhores resultados.

2.2 TOMADA DE DECISÃO

É a escolha da alternativa de política pública a ser implementada, ou seja, o momento cuja decisão da política pública que será formalizada. Ressalta-se a escolha pública estará sujeita a fatores tais como: auto interesse, informação incompleta racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particulares e outros.

2.2.1. O adiamento da tomada de decisão de combater a criminalidade

A riqueza definiu quem de fato mereceria ser protegido pelo Estado no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro. Desta forma, a circunstância de ser rico ou mesmo residir num bairro nobre significou, por bastante tempo no ERJ, a garantia de proteção estatal, se comparado aos moradores dos bairros e cidades periféricas. Cumpre explicar que a segurança pública no ERJ há muito tempo apresenta problemas, contudo, as áreas mais afetadas pela a insegurança eram, sobretudo, os municípios mais pobres que compõe a região metropolitana do Rio de Janeiro, do qual são exemplos São Gonçalo e cidades da baixada fluminense, excetuando-se, evidentemente, os bairros nobres desses municípios, os quais também recebiam tratamento policial diferenciado.

⁸ O Exército tem em sua organização as chamadas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx), que realizam relevante trabalho auditando contas internas e apontando possíveis irregularidades no uso do dinheiro público.

Frisa-se que os subúrbios e as comunidades da região metropolitana do Rio de Janeiro conviviam diariamente com a criminalidade, principalmente, a associada ao tráfico de drogas e ao domínio territorial, inclusive com criminosos assumindo funções estatais desde sociais (fornecimento de remédios aos moradores carentes), até o monopólio da força (proibição de roubos e furtos na área controlada, sob ameaça de transgressores serem torturados e mortos).

O abandono de localidades pelo poder público, onde residiam os pobres, tanto na implementação de serviços como na própria presença permanente de seus agentes, perdurou durante décadas, permitiu a criminosos que ocupassem, inclusive exercendo poder real sobre a vida das pessoas, regiões como se fossem mandatários únicos delas.

Tal abandono do poder público, por tanto tempo, seria impensável nas partes mais nobres e turísticas desse estado da federação. Todavia, nos dias atuais, nem mesmo nas chamadas áreas nobres são verificadas uma eficaz política de segurança ou ideias que a assegurem no futuro, tendo em vista o crescimento da criminalidade, como resultado das ações políticas e de polícia, aos quais os atinge também.

A disputa pelo controle de localidades, desses espaços de poder, teve como consequência ainda os riscos de tiroteios cotidianos e os desmandos de criminosos impondo, por força das armas, a sua lei. Na prática, o poder público permitiu cidadãos de 2ª classe, digo sem a liberdade e os direitos dos que não habitam essas localidades. Soma-se a isso o fato de boa parte da sociedade mais abastada e a classe política ainda identificarem a periferia e as favelas como moradas de criminosos.

Por sua vez, vale ressaltar que as partes territoriais caracterizadas por melhor condição econômica dos seus moradores, sempre foram bem policiadas. Vale explicar que a geografia da cidade do Rio de Janeiro, como pode ocorrer em outras cidades.

Cercada de montanhas, a cidade do Rio de Janeiro não permite o isolamento da população pobre nas periferias, pois é comum, em bairros nobres, milhares de pessoas residirem nos morros (comunidades), em habitações precárias, ou mesmo de boa qualidade. A pobreza e a miséria podem estar bem à frente da janela de um edifício nobre, bem como um tiro de fuzil pode atingir pessoas em imóveis de luxo, os quais estejam próximos as comunidades. Portanto, não há como se afastar dos pobres no cotidiano, pois, mesmo ao frequentarem o espaço de lazer e público mais popular carioca ou a praia, ainda assim eles mostram-se presentes. Aliás, devido à facilidade de deslocamento dos bairros nobres, bem como a oferta de serviços de qualidade, número significativo de pessoas preferem residir em comunidades à morar nos subúrbios da cidade carioca.

Nesse sentido, ter dinheiro para residir num bairro nobre do Rio de Janeiro (bairros da zona sul, Barra da Tijuca, Recreio, grande Tijuca) poderia representar elevada qualidade de vida. O local da residência e a situação econômica representaria maior segurança, uma vez que a ostensividade policial, sobretudo, em bairros turísticos significava maior segurança para seus residentes.

Com o aumento progressivo da violência, a qual começou a atingir também os bairros nobres da cidade do Rio de Janeiro, a perspectiva de segurança foi alterada. A elite econômica fluminense passou a ser atingida pela criminalidade, com frequentes assaltos, arrastões em praias, explosões de agências bancárias, barulhos de tiroteios, etc.

Atualmente, os conflitos armados, desencadeados pelas organizações criminosas, espalham-se por toda a região metropolitana, sem restrição de espaço ou nível social ou cultural. As áreas historicamente mais pobres, como a baixada fluminense e os subúrbios da Cidade do Rio de Janeiro, deixaram de ter exclusividade no que tange à violência e ao descaso institucional. Qualquer um, sem exceção, pode ser vítima ou ter um familiar vitimado pela violência.

Os confrontos no ERJ têm ocasionado sucessivas baixas, seja de delinquentes, seja de policiais, sem resultados satisfatórios e permanentes para a população; todavia, é medida imprescindível, enquanto não se impede o acesso de criminoso a fuzis, metralhadoras, granadas, etc. Segundo estudo realizado pelo aplicativo fogo cruzado em conjunto com a FGV DAPP (2017), denominado de Crise na segurança: incidência de tiroteios e indicadores criminais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entre julho de 2016 e junho de 2017, o aplicativo Fogo Cruzado identificou 5.345 tiroteios/disparos de arma de fogo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro através de notificações de usuários da plataforma colaborativa, de notícias de imprensa e de boletins policiais. Foram mais de 14 tiroteios registrados por dia, em média, com cerca de 1.425 feridos e 1.349 mortos entre policiais e civis.

Registre-se que o crescimento da criminalidade tem diminuído a fronteira a qual separavam ricos e pobres, no tocante aos territórios da violência. No Estado do Rio de Janeiro um homem foi morto a facadas na Lagoa (bairro nobre); tiroteios passaram a fazer parte da paisagem urbana, tornando-se cada dia mais comuns em vias públicas (Linha Vermelha, Linha Amarela, Avenida Brasil e outras); roubos a pedestres em bairros como Barra da Tijuca, Copacabana; explosão de caixas eletrônicos em vários bairros; etc.

Como a violência não distingue mais se a vítima é de classe social mais favorecida ou não, os mais abastados passaram a se preocupar com que tipo de política pública a violência será tratada. Os recentes episódios tão propalados pela mídia de assassinatos e facadas de pessoas de alta sociedade, assim como a pessoas comuns, simples trabalhadores, no ir-e-vir do seu cotidiano nos grandes centros urbanos ou mesmo passeios, a qualquer hora do dia e da noite, em qualquer bairro residencial suburbano e de periferia, reforçam o entendimento da necessidade de se combater os delitos, porque qualquer pessoa pode ser vítima, independentemente de classe social, cor, intelectualidade etc.

Cabe frisar o trecho da entrevista ao programa Canal Livre da Rede Bandeirantes de televisão, em 07 de julho de 2002, o General Cardoso respondeu questionamento do Jornalista Calos Amorim afirmando (AMORIM, 2003, p. 40): *“As elites nacionais reagiram de forma cínica aos vinte anos de crescimento da violência. Protegidas nos carros blindados, por trás de sistemas de segurança, tentaram manter inalterados os seus modos de viver. Agora também são vítimas”*.

Desse modo, mesmo quem reside nos bairros nobres da cidade carioca passou a se sentir ameaçado pela insegurança e passou a exigir das autoridades e dirigentes políticas públicas mais efetivas, para alterar o quadro de violência sistêmica, sob a ameaça de retirá-las do poder. Ressalte-se, com relação às populações mais pobres, elas não eram ouvidas pelos representantes da força política do estado, tendo em vista não possuírem o poder de barganha junto à classe dirigente brasileira, muito menos, em relação à classe política. A classe dirigente se limitou a falsas promessas e medidas de cunho simbólico com o fim de dar uma satisfação à sociedade, ocasionando a descrença de parte significativa da população nas instituições e no modelo democrático brasileiro.

Cabe salientar que a elite econômica fluminense só é inferior, economicamente, à do Estado de São Paulo, logo, quando manifesta sua insatisfação, tem voz não só no ERJ, como também no Brasil. A cidade do Rio de Janeiro representa, em arrecadação, aproximadamente 5%, do PIB brasileiro. Segundo reportagem de Vitor Abdalla, publicada em 14/12/2018 na Agência Brasil, cujo título é: Participação de cidades de SP e RJ no PIB nacional cai para 16,2%, o PIB da cidade do Rio de Janeiro representa exatamente 5,3% do PIB do Brasil, só sendo superado pelo da cidade de São Paulo, que sozinha responde por cerca de 11% da economia do Brasil, informações estas extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

2.2.2. A influência da questão econômica na tomada de decisão

A falta de segurança pública diminui o interesse de empresários em fazer investimentos no estado, eleva o grau de despesas improdutivas da economia. Quando não há um ambiente seguro, o empresário se vê obrigado a direcionar recursos a outras áreas, retirando valores aplicados no aumento da produtividade. A falta de segurança prejudica a economia. Ninguém quer investir em áreas de conflito e violência. O consumidor foge e aumentam os custos para manutenção do negócio, isto é, há reflexos econômicos decorrentes da ineficiência da prestação da segurança pública.

Merece destaque o fato de boa parte dos encarceramentos no Brasil decorrer do cometimento de crimes associados ao patrimônio e ao tráfico de drogas, ambos com objetivo de obtenção de dinheiro, logo, o crescimento econômico e a ampliação de oportunidades de emprego podem repercutir positivamente na diminuição dos índices de criminalidade.

Frise-se ainda que os custos com a violência são variados, compreendendo despesas tais como: sistema prisional; os relacionados à área social, incluindo despesas com pagamento de benefícios previdenciários, ; gastos com a recuperação da saúde de vítimas e de criminosos (ferimentos e psicológicos); aumento com investimento em segurança (muros cada vez mais altos; monitoramento eletrônico avançado; vigias; seguros; compra de equipamentos e armas, etc.). Ainda, a falta de segurança tem efeito perverso na produtividade, pois os recursos que seriam aplicados na produção, na valorização do empregado, acaba sendo investido em itens de segurança, tornando toda a população menos valorizada nos seus ambientes de trabalho e menos segura, ao sair deles.

Os trabalhadores e suas famílias nem sempre possuem condições para manter a sua segurança ou minimizar os efeitos da insegurança, assim, o deslocamento para seus postos de trabalho e depois para suas residências trazem custos emocionais que podem ser refletidos em síndrome do pânico ou depressão, por exemplo.

O medo paralisa a tal ponto que as pessoas deixam de sair de suas casas para se divertir, pois parece ser desnecessário o passeio quando não se tem segurança, muitos têm medo do que lhes poderia acontecer, mantendo-se em situação de cárcere, saindo de casa apenas se estritamente necessário. A economia também é atingida com a falta de segurança, por exemplo: prováveis consumidores de um bar ou de restaurantes podem preferir ficar em casa, por medo do deslocamento e medo de retornar após o passeio. A violência, portanto, gera uma população amedrontada e com doenças produzidas por esse medo.

Cabe ressaltar que o receio não é apenas uma neurose, morar nos grandes centros apresenta riscos de roubos e furtos, mas a própria permanência no estabelecimento comercial

pode se tornar ameaçadora, tal como visto na mídia, conforme reportagem de Felipe Freire, José Henrique e Carlos de Lannoy, veiculada no jornal RJTV, de 10/04/2017, denominada: “Vídeos mostram assaltos e violência em bares do Rio; movimento caiu até 40%”.

Outro fator importante da falta de segurança é a proteção que o cidadão tem de pagar a mais quando utiliza determinados serviços no estado, por exemplo, é notório que o seguro de automóvel sofre grande encarecimento, conforme o local da residência⁹. Constata-se que além de sofrer a violência, o cidadão ainda paga mais caro por ela.

A desvalorização de imóveis, por estarem localizados em áreas de conflito armado, também evidencia o prejuízo econômico decorrente da não prestação adequada do serviço de segurança pelo Estado, conforme aponta reportagem, de RIBAS, Raphaela, de 10/12/2017, do Jornal O Globo, intitulada: Imóveis em áreas vulneráveis chegam a desvalorizar até 30% no Rio.

No mesmo sentido, o levantamento feito pelo Sindicato da Habitação do Rio (Secovi), em junho de 2016, apontou a desvalorização do preço do metro quadrado em bairros da cidade do Rio de Janeiro, os quais tiveram queda na sua avaliação. Em ruas próximas à UPP Formiga, no bairro da Tijuca, o metro quadrado caiu 19%, em comparação ao mesmo período de 2015. Já em localidades próximas à UPP Salgueiro, no mesmo bairro, a queda foi de 8,7%. A comparação do mês de fevereiro de 2016 com o mesmo mês em 2015 mostra uma redução de 2,5% do valor dos imóveis perto da UPP Santa Marta, em Botafogo, Zona Sul do Rio da cidade do Rio de Janeiro, conforme notícia o Portal G1 com a reportagem “Violência em áreas de UPP tem desvalorizado preço de imóveis no Rio”, de 04/07/2016. Portanto, residir em área próxima a comunidades afetadas por constantes tiroteios pode inviabilizar a venda ou aluguel de imóvel, ocasionando prejuízo econômico. Finalmente, há o risco de ter imóvel invadido e usurpado por criminosos.

As atividades econômicas relacionadas ao turismo também são prejudicadas e no caso específico da cidade do Rio de Janeiro onde grande parte dos turistas vêm por causa das belezas naturais, reconhecidas internacionalmente, bem como está associada diretamente a imagem cultural do Brasil, através do samba e do carnaval, o descontrole na violência

⁹ Resido num bairro suburbano do Município do Rio de Janeiro. Ao renovar o contrato de seguro do meu carro, o valor da renovação ultrapassou os R\$ 3.000,00. Na ocasião, a corretora me disse que caso eu residisse em Copacabana tal seguro não ultrapassaria metade do valor que me foi cobrado para a renovação. Esse relato exemplifica o custo da insegurança e a distinção no policiamento entre bairros turísticos e bairros comuns da cidade do Rio de Janeiro, o que amplia os riscos e, conseqüentemente, repercute financeiramente na vida dos seus moradores.

significa no estrangeiro a própria incompetência e incapacidade de governar uma nação por parte das elites brasileiras.

A insegurança forma verdadeiro ciclo negativo, debilitando a economia da localidade a qual sofre com esse problema, como aponta Velásquez:

A segurança deve ser parte da estratégia de desenvolvimento das cidades e países, sem segurança não há investimento, sem investimento não há emprego e sem emprego não há desenvolvimento. Nenhum país ou cidade com altos níveis de insegurança atrai investimento, ao contrário espanta. (VELÁSQUEZ, 2012, p. 19)

A diminuição dos riscos e a previsibilidade nas ações do poder público estimulam a contratação de bens e serviços e, com isso, o crescimento econômico. É importante frisar ainda que o sistema capitalista se vale do contrato. Este sistema precisa garantir que os contratos sejam cumpridos, tutelar a confiança, uma vez que na insegurança, na desconfiança, não se celebra negócios, não se contrata, o dinheiro não circula. Sem esses pilares, o sistema desaba como um castelo de areia. Portanto, a insegurança jurídica deve ser combatida, nas sociedades em que o sistema capitalista é vigente.

Por oportuno, vale lembrar que, se a empregabilidade está difícil em todo o país, para pessoas sem antecedentes criminais, se o candidato ao emprego tiver antecedentes as chances diminuem ainda mais e, mantendo-o sem emprego é possível que as condições que o levaram inicialmente a praticar o delito criminoso possa aparecer novamente, fazendo com que ele retorne ao crime. Esse fato alimenta a reincidência, visto que a tendência dos ex-condenados ao encontrar dificuldades para ingressar no mercado de emprego é retornar ao crime.

Ademais, em reportagem do G1 denominada: RJ registra, em média, 23 roubos de carga por dia; frequência de casos encarece preços de diversos produtos, de 16/01/ 18, fica claro como o roubo de cargas estava prejudicando a economia fluminense e ainda o quanto era preciso que fosse tomada alguma medida para diminuir a incidência desse tipo de crime, bem como dos demais que atemorizam a população desse estado.

Desse jeito, tornou-se imprescindível a adoção de medidas para conter a violência no ERJ, tendo em vista o crescimento da criminalidade o qual passou a intervir, diretamente, em diversas atividades de Estado, principalmente, na área econômica. O crescimento da violência fez a exigência da mídia ser, frequentemente, sobre medidas para redução da criminalidade e, conseqüentemente, dos prejuízos econômicos decorrentes da ineficiência da política pública de segurança fluminense. Em satisfação a esse grupo, a classe dirigente brasileira, até então inerte, passou a ampliar as medidas de repressão no ERJ por meio da GLO e da intervenção federal,

Diante do cenário adverso, foi necessária a adoção de providências imediatas, pelo governo, para responder os apelos quanto à segurança no Estado fluminense. Tem-se, deste modo, a postura da elite econômica fluminense como fundamental para, finalmente, a classe dirigente sair da inércia e tomar de decisão política de determinar o emprego das Forças Armadas na segurança pública do ERJ.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a inserção do problema público na agenda política, da formulação de opções plausíveis para resolvê-lo, da determinação de objetivos políticos e a escolha por um curso de ação, ainda é devido colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT, 2013, p. 179).

Ademais, para o funcionamento de uma política pública, há necessidade de alocação de recursos, designação de pessoas para trabalhar em prol dessa política e desenvolvimento de regras de procedimento. A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de propósitos e as ações empreendidas para atingi-los. Desse modo, o adequado planejamento é elemento essencial para a implementação de uma política pública.

No caso brasileiro são comuns modificações administrativas sem qualquer planejamento ou mesmo previsão de recursos. Deve-se registrar que tanto a criação do Ministério da Segurança Pública quanto à própria intervenção federal decretado no ERJ foram medidas adotadas sem pensarem, inicialmente, sobre os recursos necessários à sua implementação, como se pode observar da reportagem de Luciana Amaral (UOL notícias), de 20/03/18, intitulada: “Governo se compromete com R\$ 4 bilhões para segurança sem ter garantia dos recursos”. Portanto, a implementação consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política pública, fixando metas e controles para a sua fiel execução e o alcance dos objetivos inicialmente traçados.

Deste modo, verifica-se a crescente reivindicação da maior participação popular nas escolhas públicas, com a legitimação da sociedade para participar dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Sobre o tema Moreira Neto observa:

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). (MOREIRA NETO, 2007, p. 41).

Assim, as autoridades governamentais, em governos democráticos, valem-se de políticas públicas para implementar seus propósitos e plataformas eleitorais, por meio de ações e programas, com intuito de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo (SOUZA, 2007). Para a implementação de políticas públicas, principalmente, as de médio e longo prazo, é preciso inculcar na sociedade a importância delas, sob pena de abandono e descontinuidade dos próximos e sucessivos governos.

Registre-se, ainda, algumas políticas as quais exijam sacrifícios sociedade, empregando recursos públicos em algum programa cuja demora na sua implementação torne o seu resultado algo menos importante no momento em que fique efetivamente pronto para ser usufruído. Logo, se a sua adoção não é amplamente esclarecida ou mesmo discutida, por mais importante que seja, corre-se sério risco de não vigorar por muito tempo, haja vista o pensamento imediatista de alguns governantes, de forças políticas organizadas e da própria sociedade.

Dessa forma, um governo que planeje implementar uma política pública, inicialmente, impopular, desagradável, terá de explicar à população a importância daquela medida para a sociedade, seja no momento atual, seja para o futuro. A participação popular no debate sobre uma política pública, de modo a esclarecer os pontos positivos e negativos envolvidos, pode significar a sua continuidade, ou mesmo seu fracasso, portanto, é fator essencial na sua implementação.

2.4 AVALIAÇÃO, CONTROLE E AFERIÇÃO DE RESULTADOS

O controle da administração pública tem como finalidades a garantia dos direitos individuais, a proteção dos interesses públicos e dos direitos coletivos. Para isso, é preciso efetivar medidas para melhoria da atividade administrativa, de modo a defender o patrimônio público, prevenindo e combatendo a corrupção, bem como promovendo a adequada aplicação de recursos.

É importante tecer algumas considerações sobre governança pública cuja definição seria a capacidade de os governos avaliarem, direcionarem e monitorarem a gestão de suas

políticas ou serviços públicos para atender as demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas de gerenciamento e de gestão da coisa pública (NARDES et al, 2016, p. 177).

Já para Denhart (2012, p. 269-75 apud HEIDEMANN, 2014, p. 35), o processo de governança se refere ao modo pelo qual são tomadas decisões na sociedade e ao modo como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas.

Outrossim, se expõe a seguir de forma sucinta, relação de ferramentas de governança que permitem controle das políticas públicas, segundo Nardes et al:

1. especificar o que se espera do “agente” e aquilo que deverá ser entregue;
2. estabelecer missão, objetivos, indicadores, metas e alocação de recursos;
3. estabelecer cronograma de entrega de resultados para viabilizar acompanhamento e correção de possíveis desvios;
4. definir códigos de conduta;
5. determinar profissionais capacitados e independentes para avaliar a consistência das informações e dos resultados;
6. implantar sistemas de controle externo e interno, de forma a verificar se as normas, informações e a ações estão alinhadas com o projeto definido;
7. gerir os riscos, que consiste em planejar, organiza, dirigir e controlar os recursos da organização para minimizar os efeitos dos riscos no menor patamar possível;
8. estabelecer formas de participação nas tomadas de decisões relevantes; e
9. materializar a transparência, estabelecendo de que forma os resultados serão publicados ou disponibilizados. (NARDES et al 2016, p. 184)

Vale citar ainda que Nardes et al (2016, p. 188) destaca quatro passos para a melhoria de processos e resultados organizacionais, com foco na melhoria da relação custo e benefício: planejar, executar, controlar e agir (corrigir os erros).

A definição das condutas policiais em situações de risco, bem como a revisão de protocolos que definam a atuação do agente policial são medidas administrativas importantes para guiar a conduta dos policiais. Os protocolos afastam interferência política que nesses casos podem trazer sérios prejuízos.

Cumprir elucidar que o agente é também passível de erros, aliás, como qualquer ser humano, todavia é o profissional especializado para lidar com situações de risco. Já o agente político pensa no voto, nas próximas eleições e na repercussão perante a imprensa.

Tal ingerência num assunto cuja solução deva ser tratada por técnicos, pode ocasionar prejuízos cujos valores sejam intangíveis e inestimáveis, e o preço à imagem do agente é valorada pela mídia, com quem passa a ser pautada a decisão. No histórico das polícias há erros graves dos quais são exemplos grande repercussão: como o caso do ônibus 175, no Rio de Janeiro e o caso da jovem Eloá a qual foi sequestrada e a polícia do estado de São Paulo permitiu uma refém voltar ao cativeiro.

Portanto, a definição de protocolos, inclusive, baseando-se em experiências internacionais, respalda o trabalho técnico policial. No caso das Forças Armadas, por exemplo, nas Operações de GLO, são emitidas regras de engajamento prescritas a atuação dos militares federais nessas operações. Com efeito, medidas de boa governança permitem avaliar a qualidade da atuação dos gestores, em função de comparar o planejado com os resultados efetivamente apresentados.

Vale esclarecer a importância de indicadores para avaliar se uma política pública de segurança está no rumo certo e se seus resultados são satisfatórios. Neste estudo, destacar-se-á alguns indicadores considerados importantes para avaliar o sucesso de uma política pública de segurança:

- Sentimento de insegurança e a preocupação em face da segurança;
- Resultados das investigações;
- Taxa de homicídios por 100 mil habitantes;
- Taxas de esclarecimentos e condenação;
- Proporção de presos provisórios;
- Aumento e diminuição nos valores das propriedades próximas a áreas de riscos;
- Aumento de movimento nos bares; e
- Constância dos tiroteios;

Vale esclarecer que os indicadores são instrumento valioso para se medir o resultado de uma política pública de segurança. Ao longo desse trabalho já foram e serão abordados vários dos indicadores supracitados, a fim de avaliar, bem como oferecer possíveis medidas que tenham impacto positivo na segurança pública.

3 A DEFESA DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, AS FORMAS DE INTERVENÇÃO E A SEGURANÇA PÚBLICA

A fim de garantir as instituições democráticas, a federação e o próprio o Estado brasileiro, o Constituinte inicialmente previu três formas de medidas exceção: *intervenção federal*, *estado de defesa* e estado de sítio, previstos respectivamente nos artigos 34, 136 e 137 da Constituição cidadã, as quais detalhamos ao longo deste capítulo. Foco desta pesquisa, embora sem previsão pelo constituinte, o recurso conhecido como GLO, Garantia da Lei e da Ordem, tem sido utilizado em situações emergenciais e peculiares, quando são indisponíveis, inexistentes ou insuficientes os meios para se manter a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esse recurso caracteriza-se como um instrumento de auxílio da União aos Estados da federação, que requeiram ajuda devido a estarem sujeitos a tais problemas. Dentro do contexto de segurança pública, este trabalho, aborda também a experiência colombiana, o recém-aprovado Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), bem como experiências correlatas, cujos objetivos são a redução dos índices de criminalidade.

3.1 O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELAS FORÇAS ARMADAS

O poder de polícia do Estado, definido no art. 78 do Código Tributário Nacional¹⁰. Trata-se, portanto, de uma prerrogativa do poder público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade. Ensina o professor Hely Lopes Meirelles que poder de polícia é:

“o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”. (MEIRELLES, 2003, p. 127):

¹⁰ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966).

Cabe elucidar que as Forças Armadas podem exercer atribuições de polícia ostensiva, (semelhante à de uma Polícia Militar, como ocorre quando em GLO), de polícia judiciária (crimes militares) e também as fiscalizatórias, das quais são exemplos as Capitânicas dos Portos (Marinha do Brasil), e a fiscalização de produtos controlados (Exército). Ao não atender as exigências legais, o fiscalizado estará passível de sanções a serem formalizadas, sobretudo, por meio de processos administrativos desencadeados pelos órgãos administrativos militares.

Ao serem empregadas em GLO, por determinação do Presidente da República, as Forças Armadas se equivalem a Polícia Militar, visto que suas ações são geralmente preventivas e repressivas, tal qual ocorre, por exemplo, em greves policiais. Contudo, quando praticam ações com o objetivo de investigar a prática de um crime militar, cuja persecução penal é atribuição da justiça castrense, atuarão como polícia judiciária, nos termos previstos pelo Decreto-Lei nº 1001, de 21 out 1969 (Código Penal Militar - CPM) e Decreto-Lei nº 1002, de 21 out 1969 (Código de Processo Penal Militar - CPPM).

Vale informar que a Lei 13.491/17 alterou a redação do art. 9º do CPM, estendendo a definição de crime militar para englobar figuras típicas inexistentes no CPM, mas presentes na legislação penal comum. Em resumo, antes da aludida lei, somente era crime militar aqueles descritos no CPM. Após a publicação da Lei 13.497/17, além dos crimes previstos nesse código, também são crimes militares os delitos previstos na legislação penal comum, desde que praticados pelo militar numa das hipóteses do inciso II do art. 9º do CPM, sendo exemplos crimes licitatórios, abuso de autoridade, tortura, disparo de arma de fogo e outros crimes previstos na legislação extravagante, anteriormente julgados pela justiça comum estadual ou federal.

3.1.1. O policiamento nas fronteiras.

O policiamento na faixa de fronteira também é atribuição das Forças Armadas, a fim de garantir a integridade territorial e coibir a prática de ilícitos. A fronteira brasileira é inóspita, principalmente na região norte. Nas áreas mais longínquas, muitas vezes, a autoridade a que se tem acesso é a militar, bem como o profissional médico que atende nessas áreas. Ocorre que, na prática, os militares se valem dos órgãos e agências governamentais para coibir ações ilegais, devido às especificidades da legislação. Explica-se, por exemplo, embora os militares possuam competência para coibir os crimes ambientais (art. 16-A da Lei

Complementar 97/99), não conhecem, em regra, as particularidades de cada delito, a ponto de poder atuar com eficiência nos vários ilícitos ambientais possíveis.

Assim, em virtude de desconhecimento técnico os militares auxiliam as Agências Federais na inibição de ilegalidade na faixa de fronteira. O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), por exemplo, identificam uma prática criminosa ambiental, em áreas de reserva federais no caso do ICMBIO, levam ao conhecimento de uma prática ilegal, e o Exército auxilia, fornecendo suporte material e de pessoal para cessar a ilegalidade. Outro exemplo se refere à construção aeródromos (pistas de pouso e decolagem) clandestinas em áreas reservas ou em terras devolutas da União. Quem dispõe dos dados quanto à clandestinidade ou não homologação desses aeródromos é a ANAC, logo é esta instituição que deve apontar a irregularidade, bem como solicitar auxílio para sua destruição. Do mesmo modo, o combate dos crimes ambientais minerais, como garimpo, sem autorização, dependerá, em certo grau da Agência Nacional Mineral para ser efetivado. Registre-se que própria presença militar já funciona como inibidora de crimes. A Lei Complementar 97/99 dispõe:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

I - patrulhamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

III - prisões em flagrante delito. (Incluído pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999)

Verifica-se que a lei permite a ação dos militares em caso de cometimento de crimes nas fronteiras. Tal combate ocorrerá, sobretudo, nas hipóteses flagrância ou em situações específicas, com o objetivo de prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos¹¹.

¹¹ Já participei como assessor jurídico de três operações militares fronteiriças, todas para fins de proteção e combate dos ilícitos nas áreas da fronteira do Amapá com a Guiana Francesa. Tais operações visavam coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. Percebia-se, que nos períodos de ostensividade militar comum nessas operações, que os crimes se reduziam, como se os delinquentes tirassem férias, aguardando que as tropas fossem embora, a fim de não serem presos.

3.1.2. O policiamento para fins de proteção do sufrágio e do regime democrático: Garantia da Votação e Apuração (GVA).

Elencam-se entre os objetivos do emprego dos militares na GVA os seguintes:

- Garantir que a vontade popular seja respeitada, que a escolha de cada um dos cidadãos não seja fraudada, ou seja, assegurar a realização de um processo eleitoral idôneo;
- Assegurar a normalidade do processo eleitoral, isto é, que as instituições tenham liberdade para atuar com independência e lisura, uma vez que estão protegidas e não expostas a riscos e ameaças, seja a própria justiça eleitoral, como partidos e outros¹²;
- Segurança física da população;
- Liberdade de ir e vir da população, dos candidatos e da imprensa;
- Voto livre e direto de escolha do melhor candidato, sem ameaças ou temor de represálias; e
- Garantir o para o cumprimento da lei, realizando ações preventivas e operativas.

A Competência para o emprego da tropa federal pertence ao presidente da República e cabe ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) solicitar o uso das Forças Armadas durante período eleitoral, conforme estabelecido no art. 23, Inc. XIV e XVIII do Código Eleitoral (Lei nº 4737/65), conforme transcrição:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

(...)

XIV - requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração;

(...)

XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral. LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965 (BRASIL, 1965)

Cumpre esclarecer que o contingente da força federal, quando à disposição da Justiça Eleitoral, observará as instruções da autoridade judiciária eleitoral competente. Merece destaque que a GVA é realizada de forma episódica, em área previamente estabelecida e por

¹² Quando participei da garantia da votação e apuração no pleito eleitoral de 2012, na época, como assessor jurídico do Comando da 8ª Região Militar e 8ª Divisão de Exército, sediada em Belém-PA, organização militar responsável por auxiliar a Justiça nas eleições dos Estados do Pará e Amapá, ocorreu um fato que merece interessante, digno de menção. Um grupo de indígenas, ao discordar de procedimentos adotados pela juíza eleitoral local, ameaçou não permitir a sua saída do local do pleito. Apesar das ameaças, a questão foi contornada sem maiores problemas ou incidentes, acompanhando os militares o deslocamento da juíza.

tempo limitado (zona eleitoral na qual a tropa for empregada); não há necessidade de esgotamento dos órgãos de segurança pública (OSP); e também não há transferência mediante ato formal, do controle operacional dos OSP, sendo que cada órgão continua exercendo, de forma independente, suas atribuições normais, sob as diretrizes do Juiz Eleitoral¹³.

É preciso mencionar ainda que, especialmente no ERJ, criminosos (milicianos e traficantes) se valem do domínio territorial para ameaçar candidatos e impedir campanhas eleitorais que lhe são desfavoráveis. Em reportagem, de 27/08/2014, baseada no depoimento do desembargador eleitoral Fábio Uchôa e denominada: Rio deve pedir forças federais para garantir campanha em áreas de milícia: Traficantes e milicianos impedem campanha de candidatos em ao menos 41 comunidades durante corrida eleitoral em 2014, do portal Último Segundo temos o relato do que tem ocorrido:

Na semana passada, o Ministério Público Eleitoral já havia se pronunciado favoravelmente à presença das forças federais, diante de denúncias de que traficantes e membros de milícias estavam impedindo acesso de alguns candidatos a comunidades e cobrando pedágios de até R\$ 10 mil de outros.

Das 41 comunidades, 15 seriam regiões sem UPPs; dez seriam áreas de UPPs, incluindo a Rocinha e o Complexo do Alemão; e 16 seriam comunidades dominadas por milícias.

Além disso, há relatos de que as milícias estejam fazendo cadastros com os números dos títulos de eleitor dos moradores, como forma de coagir a população a votar nos candidatos aliados. Cientes do local de votação, alegam poder conferir se a votação ocorreu conforme suas orientações. (Home iG Último Segundo, 2014 <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-08-27/rio-deve-pedir-forcas-federais-para-garantir-campanha-em-areas-de-milicia.html>).

Vale dizer que a tentativa de interferência nas eleições por parte de criminosos é antiga e ao mesmo tempo atual. No ERJ tal situação se repete nos pleitos eleitorais, obrigando a Justiça Eleitoral a solicitar o apoio do Exército Brasileiro para garantir a segurança da população e de seus agentes públicos. Podemos encontrar manchetes sobre o tema em 2008 e 2018, do Jornal Extra e do Portal de notícias R7: intituladas, respectivamente: “Operação Guanabara: Forças Armadas começam a ocupar áreas do Rio no combate aos currais eleitorais” e “RJ: tropas federais estarão nas ruas de 41 municípios durante eleições”. Nas eleições de 2016, as tropas atuaram na região metropolitana do Rio de Janeiro e em municípios como Campos e Macaé, visto que a Justiça Eleitoral solicitou o apoio das tropas, haja vista a ocorrência, por exemplo, de assassinatos de pré-candidatos aquelas eleições, como informa o R7, na reportagem acima aludida.

¹³ Registre-se que poderá ocorrer ainda o transporte das urnas em viaturas militares, em situação excepcional, regiões carentes de meios de transporte e solicitado previamente pelo TSE e a presença de pessoal designado pelo TRE, responsável pelas urnas.

Frisa-se que em 2018 vários locais de votação que se localizavam em áreas consideradas perigosas foram fechados. Embora essa decisão tenha cunho organizacional-administrativo, também se pode atribuí-la ao temor da violência, uma vez que tais locais estavam em área de risco, submetidas ao controle de criminosos (milicianos e traficantes) nas quais são comuns tiroteios em decorrência da disputa por território.

Percebe-se que o controle territorial das localidades no ERJ busca ampliar-se também para a política, buscando por meio do medo e da ameaça influir no pleito eleitoral. A inoperância e omissão das classes dirigentes por décadas vêm permitindo esses desmandos, que visam ressuscitar o voto de cabresto, desta vez nos grandes centros, em áreas dominadas por criminosos, e a eleição de milicianos atesta isso.

3.1.3. A Capitania dos Portos, a fiscalização de produtos controlados e o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos

O poder de polícia administrativa também é exercido pelas Forças Armadas, sobretudo, por órgãos técnicos específicos. A Capitania dos Portos do Rio de Janeiro é uma Organização Militar responsável pela segurança do tráfego aquaviário. Entre suas atribuições estão a de cumprir e fazer cumprir a legislação, os atos e normas nacionais e internacionais que regulam o tráfego marítimo, o fluvial e o lacustre, relativos à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, no mar aberto e nas hidrovias interiores, e à prevenção da poluição hídrica por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio. A lei 9.537, de 11 dez 97 especifica e delimita as atribuições da Marinha do Brasil, que são responsabilidade das Capitânicas dos Portos para o exercício do poder de polícia no âmbito da navegação.

Já a fiscalização de produtos como explosivo, fogos de artifício, blindagem balística e outras são realizadas na esfera do Exército pela Diretoria de Fiscalização e Produtos Controlados, cujos produtos sujeitos a controle são descritos no Regulamento para a fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto 3665, de 20 de novembro de 2000. Sobre esse assunto, o R-105 destina-se à consecução, em âmbito nacional, dos seguintes objetivos (art. 2º): cumprimento da missão institucional atribuída ao Exército; obtenção de dados de interesse do Exército nas áreas de Mobilização Industrial, de Material Bélico e de Segurança Interna; o conhecimento e a fiscalização da estrutura organizacional e do funcionamento das fábricas de produtos controlados ou daquelas que façam uso de tais produtos em seu processo de fabricação e de seus bens; o conhecimento e a fiscalização das

peças físicas ou jurídicas envolvidas com a recuperação, a manutenção, o manuseio, o uso esportivo, o colecionamento, a exportação, a importação, o desembarço alfandegário, o armazenamento, o comércio e o tráfego de produtos controlados; o desenvolvimento da indústria nacional desses produtos; e a exportação de produtos controlados dentro dos padrões de qualidade estabelecidos.

Já o CENIPA é o órgão do Comando da Aeronáutica responsável pelas atividades de investigação de acidentes aeronáuticos da aviação civil e da Força Aérea Brasileira. Entre as suas atribuições estão as de planejar, normatizar, orientar, coordenar, controlar e supervisionar as atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos.

Os aludidos órgãos administrativos trabalharão em conjunto com as polícias judiciárias (federal e civil), quando do indício ou prática de crimes. O conhecimento técnico de suas respectivas áreas serve para subsidiar inquéritos destinados à persecução penal.

3.2 BREVE HISTÓRICO DAS PARTICIPAÇÕES MILITARES NA SEGURANÇA PÚBLICA

O emprego das Forças Armadas na Segurança pública por meio de operações militares, realizadas no âmbito do Comando Militar do Leste, que engloba os Estados do Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES) e Minas Gerais (MG) está descrito no quadro abaixo, extraído do Documento Interno do Exército (DIEx) nº 1252-Célu Dout e LA/CCOP/CML. EB: 64283.006226/2018-13, de 23 maio 18:

Quadro 1 – Emprego das Forças Armadas

NOME DA OPERAÇÃO	PERÍODO	LOCAL
ECO 92	30 maio a 15 jun 92	RJ
Operação Rio	11 nov 94 a 14 jan	RJ
Fazendinha) ¹⁴ .	12 jan 95 a 15 jan 95	RJ
Operação Minas Gerais	1997	MG
MERCOSUL	06 a 10 dez 98	RJ
Operação Rio Branco ou Cimeira	27 a 29 jun 99	RJ
Operação Iemanjá	1999	RJ
Encontro de Petrópolis	1999	RJ
Crime Organizado	2001	RJ

¹⁴ O objetivo da Operação Topázio era cumprir mandados de busca e apreensão, para apreender armas e drogas, capturar integrantes de grupos armados e restabelecer a ordem na área.

Operação Relâmpago	2002	MG
Operação Guanabara	2003	RJ
Operação Guarda Costas	2003	MG
Operação Minas Gerais	2003	MG
Cúpula Mercosul	04 a 07 jun 2003	RJ
Polícia Federal	2004	RJ
Operação Minas Gerais	2004	MG
Operação Vitória	21 a 24 nov 2004	ES
Operação Zinco	2004	RJ
Operação Ouro Preto	2004	MG
Operação Abafa	08 a 12 mar 06	RJ
Operação Alerta	2007	RJ
Operação Entorno	22 jan 2005 (não	RJ
JMM (Jogos Mundiais Militares)	12 jun a 26 jul 11	RJ
Operação Arcanjo I a VII ¹⁵	26 nov 10 a 30 jul 12	RJ
Operação Rio + 20 ¹⁶	4 a 29 jun 12	RJ
Operação Libra ¹⁷	20 out a 22 out 13	RJ
Jornada Mundial da Juventude ¹⁸	23 a 28 jul 13	RJ
Operação FIFA ¹⁹	2014	RJ/MG
Operação São Francisco I a VII ²⁰	05 abr 14 a 30 jun 15	RJ
Jogos Olímpicos/ Paraolímpicos	2016	RJ
Operação Carioca	14 a 22 fev 17	RJ
Operação Capixaba ²¹	06 fev a 03 mar 17	ES
Operação Furacão I ²²	28 jul a 1º ago 17	RJ
Operação Furacão II ²³	05 ago 17	RJ

15 A Operação Arcanjo teve a finalidade de colaborar com a manutenção da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, realizando ações de segurança pública na região compreendida pelas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão, em conjunto com os órgãos de segurança pública e viabilizar a implantação de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

16 A Operação Rio+20 foi estabelecida com o intuito de prover a segurança das delegações participantes e dos chefes de Estado e de governo, compreendendo o deslocamento, hospedagem, local de entorno onde ocorreriam os eventos, a área marítima e portuária, o espaço aéreo e aeroportos, na cidade do Rio de Janeiro.

17 A Operação Libra visou garantir segurança a realização do Leilão do Bloco de Libra das Reservas de Pré-Sal, na Região da Barra da Tijuca, entorno do Hotel Windsor Barra.

18 Prover a segurança do Papa Bento XVI durante a Jornada Mundial da Juventude Rio 2013.

19 Ações que envolveram a Copa das Confederações em 2013 e Copa do Mundo de 2014, que compreenderam desde o planejamento, a cooperação com demais órgão e agências envolvidos, bem como atuação nas cidades sedes previstas para o evento.

20 A Operação São Francisco teve a finalidade de colaborar com a manutenção da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, realizando ações de segurança pública na região compreendida pelas comunidades do Complexo da Maré, de modo a permitir a implantação de UPP na região. Destaca-se que embora a operação tenha duração superior a 1 ano e dois meses, não foram implementado o policiamento comunitário por meio da UPP.

21 A operação Capixaba consistiu na atuação da Forças Armadas no Estado do Espírito Santo, em virtude da greve da polícia do aludido estado.

22 Ações de segurança nas principais vias da Região metropolitana do Rio de Janeiro

Operação Furacão III ²⁴	16 a 17 ago 17	RJ
Operação Furacão IV ²⁵	21 ago 17	RJ
Operação Furacão V ²⁶	22 a 29 set 17	RJ
Operação Furacão VI ²⁷	27 set 17	RJ
Operação Furacão VII ²⁸	2017	RJ
Operação Furacão VIII ²⁹	06 out 17	RJ
Operação Furacão IX ³⁰	10 a 11 out 17	RJ
Operação Furacão X ³¹	27 out 17	RJ
Operação Furacão XI ³²	07 nov 17	RJ
Operação Furacão XII ³³	17 nov 17	RJ
Operação de Reforço à Segurança do	18 nov 17	RJ
Operação Furacão XIII ³⁴	30 nov a 1º dez 17	RJ
Operação Furacão XIV ³⁵	06 a 07 dez 17	RJ
Desobstrução de vias públicas (em virtude de greve de caminhoneiros).	25 maio a 04 jun 18	ES/MG/RJ

Fonte: Exército Brasileiro (DIEEx) nº 1252-Célu Dout

23 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas no Complexo do Lins de Vasconcelos.

24 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas no Complexo do Caramujo, Igrejinha, Grota, Ititioca e Atalaia, em Niterói-RJ.

25 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas nas Comunidades do Jacarezinho, Manguinhos e na Bandeira 2.

26 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas na Comunidade da Rocinha.

27 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas nas Comunidades do Sapinho, Barro Vermelho e Duque de Caxias.

28 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas no Morro da Babilônia.

29 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas no Morro dos Macacos, em Vila Isabel.

30 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas na Comunidade da Rocinha.

31 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas no Complexo de São Carlos.

32 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas no Complexo do salgueiro, em São Gonçalo-RJ.

33 Reconhecimentos e desobstrução de vias, operações de cerco e ações dinâmicas de estabilização em comunidades da região metropolitana do Rio de Janeiro.

34 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas nas Comunidades do Barbante e Vila Joaniza.

35 Ações de cooperação com as Forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, realizadas nas Comunidades da Mangueira, Tuiuti, Parque Arará, Mandela I, Mandela II e Barreira.

Vale esclarecer que a listagem acima não compreende a decretação de GLO fora do âmbito do CML, que ocorreu, principalmente, para atender emergências relacionadas a greves policiais cujos exemplos são Maranhão, Rio Grande do Norte, Bahia e Pernambuco.

É importante enfatizar que desde o Governo Itamar Franco, todos os Presidentes da República se valeram das Forças Armadas para garantir a segurança pública, independentemente de posições políticas. Registra-se também, como se pode observar que tal emprego foi reiterado, atendendo a urgências momentâneas, isto é, como se diria na linguagem mais comum “apagando incêndios”, debelando crises, o que evidencia falta de planejamento, como também de uma política pública contínua e consistente de segurança pública.

Outrossim, verifica-se, a partir do constante emprego das Forças Armadas na segurança pública, uma banalização perigosa dessas intervenções, as quais só deveriam ocorrer em situações excepcionais, de forma cirúrgica, em que o poderio militar, num curto espaço de tempo, reverteria os problemas relativos à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O emprego usual e corriqueiro das Forças Armadas nas Operações de GLO, não resolvendo o problema, e tão somente mitigando momentaneamente, pode gerar o mesmo efeito de um remédio que com o passar do tempo e uso contínuo passa a não surtir mais efeito.

3.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO HAITI: PRECURSORA DA GLO

O emprego das tropas brasileiras no Haiti é recorrentemente citado como experiência exitosa de participação dos militares nas missões de paz da ONU (organização das Nações Unidas), como também a justificativa para atuação das Forças Armadas na segurança pública.

Embora seja reconhecida como exemplo de sucesso, ocorreram manifestos contrários ao envio das tropas, nos quais se questionava, principalmente, se a soberania do Haiti estava sendo ou não respeitada pelas tropas de ocupação que lá se encontravam, e que a ocupação se chocava com a defesa da soberania e a resolução democrática dos conflitos internacionais, os quais constituíam fortes princípios da política externa brasileira. Ainda, perguntava-se por que os militares brasileiros iriam patrulhar as ruas de Porto Príncipe, em uma típica ação de segurança pública, e não poderiam fazer isso no Rio de Janeiro, combatendo o tráfico de drogas, conforme relata TARDIN (2015, p. 106).

Em 29 de maio de 2004, as primeiras tropas brasileiras chegaram a Porto Príncipe, como escalão avançado do que viria na semana seguinte, em um total de 1.200 militares da Brigada Brasileira. A Resolução 1542 do CSNU 3, de 30 de abril de 2004, de forma sintética, instituiu a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e determinava o emprego de tropas sob a égide do Capítulo VII 4 da Carta da ONU, uma novidade para o Brasil, estabelecendo as seguintes tarefas prioritárias (mandato): manutenção de um ambiente seguro e estável; apoio ao processo político; e respeito aos direitos humanos.

Com base no mandato, ao longo do primeiro ano, era bastante extensa a lista das principais tarefas atribuídas à Força militar da MINUSTAH integrada pelo contingente brasileiro:

- Prover segurança nas principais cidades e suas cercanias;
- Proteger instalações vitais;
- Prover segurança ao longo das principais rodovias;
- Impedir o engajamento de grupos armados em atos violentos;
- Proteger o acesso à infraestrutura humanitária;
- Apoiar a Polícia Nacional do Haiti (PNH) e a Polícia da ONU (UNPOL) no controle de distúrbios civis e de violência organizada;
- Realizar ações de desarmamento em coordenação com a UNPOL e com a PNH;
- Monitorar os principais pontos de passagem na fronteira;
- Prover proteção às instalações humanitárias do governo e da ONU;
- Garantir a segurança e a liberdade de movimento do pessoal da ONU e seus afiliados;
- Proteger, na máxima extensão possível, civis sob iminente ameaça de violência; e
- Monitorar o ambiente de segurança e da garantia da lei e da ordem, atuando preventivamente para prevenir e impedir a escalada de ameaças à segurança.

As ações desenvolvidas no Haiti serviram para justificar a atuação dos militares na segurança pública. Contudo, é preciso frisar algumas diferenças entre a Missão de paz no Haiti e as Operações de GLO, desencadeadas no Brasil, visto que no caso das tropas brasileiras no exterior, tratava-se de contingente brasileiro em operação de paz, sob a égide de Organização Internacional, em país estrangeiro. Portanto, nessa missão, as tropas brasileiras deveriam se submeter às regras de direito internacional vigentes a época, uma vez ser essa missão reconhecida pela ONU como conflito armado.

Desta maneira, vale explicar que as regras de engajamento no Haiti permitiam às Forças Armadas uma amplitude de uso da força, maior do que a lei brasileira permite, por exemplo, para o Rio de Janeiro, devido à interpretação das normas em vigor no aludido país. Rules of Engagement (ROE) for the Military Component (MC) e Appendix G Rules of Engagement, Haiti combined jtf haiti rules of engagement (ROE) card 1 (9 September 1994), normas em inglês, que tratam do assunto e são essenciais para compreender a amplitude da liberdade de proceder das forças policiais e armadas no Haiti. No documento Rules of Engagement (ROE) for the Military Component (MC) define-se:

- Intenção hostil: ameaça óbvia de uso de força inimiga que é demonstrada através de uma ação que parece ser preparatória de um ato hostil contra nós. Somente uma razoável crença de um intuito hostil é requerida antes do uso de força autorizada; e
- Ato hostil: uma ação contra nós cujo intuito é causar morte, lesão corporal ou destruição de propriedade.

Outrossim, já no Appendix G Rules of Engagement, Haiti combined jtf haiti rules of engagement (ROE) há trechos que se faz necessário destacar:

- As pessoas flagradas cometendo atos criminosos sérios serão contidos utilizando a força mínima necessária para tanto, incluindo, a força letal. Atos criminais sérios incluem homicídio, furto qualificado, estupro, incêndio criminoso e roubo.
- Força não letal está autorizada a deter pessoas flagradas cometendo furto.
- Liberação de pessoas suspeitas de atos criminais sérios no Haiti devem ser aplicadas pelos oficiais da lei ou outras autoridades, assim que possível;
- Força não letal não autorizada para desarmar Haitianos, algemar ou parar saques, a menos que esses indivíduos promovam atos hostis e demonstrem intenção hostil; e
- A posse da arma em público por um indivíduo não constitui por si só, um ato hostil ou demonstração de intuito hostil.

Percebe-se, de acordo com as normas acima descritas, que portar arma de fogo em público, por si só, não é motivo para que se identifique um ato como hostil. É preciso uma ameaça ou ação que suscite a crença ao agente público que este será vítima de uma ação, o que lhe atribui a legitimidade para atuar contra o suposto agressor, isto é, que indique que o agressor poderá lhe causar morte ou lesão corporal, mesmo que tal indicação for putativa. Desse modo, a norma restringe a atuação do agente, de forma a proteger a vida e

desestimulando ações arbitrárias, contudo, ao mesmo tempo permite que o agente se valha da força letal (mate), caso haja ameaça a sua integridade física.

Frisa-se que tanto no Haiti, quanto no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro a interpretação dos agentes políticos e, sobretudo, do Ministério Público e do Judiciário são imprescindíveis para dar segurança aos agentes, bem como coibir excessos e arbitrariedades destes no uso da força. Portanto, cabe classes dirigentes definirem tal qual a ONU fez no Haiti, o que se deve considerar, na prática como intenção ou ato hostil, apto a permitir que no caso brasileiro se empregue a força letal.

No Haiti, a interpretação em vigor legitimava a ação de alguém (agentes públicos) que matasse outrem por estar portando uma arma de guerra, mesmo sem estar apontando diretamente para um cidadão ou para integrantes das forças militares e policiais, como amplamente difundido. O General de Exército da Reserva Augusto Heleno Ribeiro Pereira, em entrevista à Revista Isto é, de 23/02/2018, Edição nº 2514, realizada pelo Jornalista André Vargas, ao ser perguntado em que situações o Exército vai poder atirar, respondeu o seguinte:

Que a atuação seja respaldada pela lei. Regras de engajamento devem balizar o comportamento das tropas. Em todas as missões da ONU, essas regras estão guardadas nos bolsos dos militares para não haver dúvidas. **No Haiti, valem as das missões de imposição da paz, que pregam a proporcionalidade de forças.** Se o bandido está de fuzil, não se pode atirar nele de canhão. Outro ponto: **se o sujeito demonstrar alguma intenção hostil, é possível chegar à letalidade [atirar para matar], a fim de evitar baixas entre a população inocente.** Só que antes ele precisa ser advertido, mesmo que o ato hostil não tenha ocorrido. No Haiti, quando tocavam fogo em pneus no meio da rua, pegávamos o megafone e alertávamos em francês que eles estavam sujeitos a ser alvejados. Se continuassem, que arcassem com a responsabilidade. (Grifo nosso)

Vale lembrar que no Haiti, como dito acima, as tropas brasileiras estavam sob a égide o direito internacional dos conflitos armados. No Brasil, o uso de força letal em hipótese semelhante é afastado, haja vista o quadro de normalidade institucional e, principalmente, a interpretação da legislação vigente. Percebe-se uma evidente contradição no uso das Forças Armadas em solo brasileiro, uma vez que se convoca as instituições castrenses, em virtude de quadro excepcional de insegurança pública, todavia, não se permite aos militares o uso das necessárias medidas de caráter excepcional. Assim, o emprego dos militares federais funciona, na prática, como mero reforço policial, sem qualquer permissão legal para inovar no combate a criminalidade, quando decretada a GLO.

Cabe frisar que mesmo em intervenção federal não há concessão de poderes excepcionais ao interventor, competindo-lhe apenas desempenhar as funções regularmente exercidas pelas autoridades que, em caráter temporário, é chamado a substituir. Sobre isso Levandowski (, 2018) observa:

É que na intervenção, diferentemente do que ocorre no estado de defesa e no estado de sítio, previstos respectivamente, nos arts 136 e 137 da Constituição de 1988, não existe a possibilidade da restrição ao exercício dos direitos fundamentais, tais como os de reunião, sigilo de correspondência, comunicação telegráfica e telefônica, nem a suspensão de garantias constitucionais, dentre as quais avulta o irrestrito acesso a jurisdição. (LEVANDOWSKI, 2018, p. 160)

Cumpra salientar entendimento do Desembargador Federal Reis Friede que defende não ser razoável supor que um soldado convocado por uma determinação legal incondicional não possa atirar em um bandido que ostenta um fuzil de guerra, ainda que não esteja mirando para ele diretamente. Friede (2018) afirma que nesse caso, os integrantes da magistratura devem interpretar como excludente de legítima defesa, e que tal interpretação não exclui que os eventuais excessos devem ser coibidos e punidos com extremo rigor, seja administrativamente pelas próprias autoridades militares e policiais, seja judicialmente pelos juízes.

A experiência brasileira no Haiti, embora com peculiaridades específicas por ser tratar de atuação no território estrangeiro, sob a égide do direito internacional, além de exitosa foi o modelo de atuação das Forças Armadas na segurança pública. A seguir se destacará as participações dos militares federais na segurança pública em território nacional.

3.4 GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (GLO)

A GLO, regulamentada para que possibilitasse disponibilizar os efetivos das Forças Armadas, em auxílio aos entes estaduais, com intuito de coibir e diminuir a criminalidade, se configura como uma intervenção branda, requerida por estado da federação. Como exemplos de tipos de operação de GLO já decretados no Brasil, tivemos: GLO por motivo de greve policial, das quais podemos citar a greve nas polícias dos Estados Rio Grande do Norte e do Espírito Santo; a GLO em virtude da realização de grandes eventos, que foi decretada com a finalidade de permitir a segurança na Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016; e a ainda, a GLO decretada para fins de auxiliar a segurança pública em áreas dominadas por organização criminosas cujos exemplos são as operações no Complexo do Alemão e da Maré.

Contudo, o governo Temer tem decretado a GLO em outros episódios como no caso de manifestações em Brasília-DF, norma que foi revogada no dia seguinte a sua decretação, haja vista a repercussão negativa que ocasionou. Merece destaque ainda, como fora dos parâmetros usuais, o Decreto de GLO que ocorreu quando da greve de caminhoneiros, permitindo o emprego das Forças Armadas em ações de desobstrução das vias públicas.

Explica-se que o emprego das Forças Armadas na GLO tem por finalidade a preservação (ou o restabelecimento) da ordem pública, inclusive assegurando a incolumidade das pessoas e do patrimônio (público, e privado). A realçada preservação (ou restabelecimento), em regra, é da competência das Polícias Militares, nos termos da Lei Maior. Portanto, o emprego das Forças Armadas, nesses casos, caracteriza-se por ser emergencial e temporário.

A GLO ocorre, portanto, quando o Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual considera os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes. Nesse caso, conforme preceitua o art. 144 da Constituição Federal, as Forças Armadas desempenharão o papel de Polícia Militar, logo, devem atuar nos termos e limites que a Constituição e as leis impõem a essa corporação. Verifica-se, portanto, ser claramente uma medida de exceção, de excepcionalidade, estabelecido na Lei Complementar 97/99:

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:

§ 1º Compete ao Presidente da República à decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. § 2º **A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.** § 3º **Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes** ao desempenho regular de sua missão constitucional. LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999 (BRASIL, 1999, grifo Nosso)

O Decreto nº 3.897/01 estabelece, no caput do art. 3º, que, ao atuarem em GLO, as Forças Armadas agem com os mesmos poderes conferidos pela constituição e pela lei aos órgãos de segurança pública, ou seja, agem com poder de polícia, preventiva e repressivamente, sujeitos aos mesmos limites impostos àqueles órgãos, como ensina a Advogada da União Mariana Moreira e Silva (SILVA, 2016, p. 21).

Assim, toda a orientação do que pode ou não o militar fazer em cada situação que vier a enfrentar na operação de GLO constará pormenorizadamente nas regras de engajamento, que serão elaboradas pelo Comando Militar responsável pela operação, e que

poderão ainda ser ainda mais detalhadas pela Unidade operacional diretamente envolvida na GLO, sempre observando o prescreve a LC 97/99 e o Decreto nº 3897/01.

Regras de engajamento são normas de conduta específicas que serão elaboradas para cada operação militar, levando-se em consideração as ações a ser realizadas e a proporcionalidade do esforço e dos meios a ser empregados. Definem, portanto, procedimentos da tropa, orientam como deve se comportar nas diversas situações visualizadas. Assemelham-se a protocolos que prescrevem como se deve atuar. O manual de do Ministério da Defesa (MD33-M-10) do ano de 2014, que trata de GLO prescreve:

3.2.3.2 Regras de Engajamento (RE) deverão ser expedidas em cada nível e para cada operação e tipo de atuação visualizada. Levarão em consideração a necessidade de que as ações a serem realizadas estejam de acordo com as orientações dos escalões superiores e que observem os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade. Deve-se ter em mente, também:

- a) a definição de procedimentos para a tropa, buscando abranger o maior número de situações;
- b) a proteção, aos cidadãos e aos bens patrimoniais incluídos na missão; e
- c) a consolidação dessas regras, em documento próprio, com difusão aos militares envolvidos na operação.

Merece destaque que, tanto a Lei Complementar quanto o decreto preceituam que, determinado o emprego das Forças em GLO, cabe à autoridade competente transferir formalmente o controle dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações nos termos dos §§ 5º e 6º do artigo 15 da LC nº 97/9920, bem como do artigo 4º do Decreto nº 3.897/01. Explica Silva (Silva, 2016) quanto à transferência operacional que:

Essa transferência do controle operacional implica na assunção pela autoridade encarregada das operações, de poder para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais. Havendo forças policiais em operação, de acordo com a lei, estas devem atender ao comandante da missão de garantia de lei e da ordem e este, por sua vez, deve instituir um Centro de Coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional e por outros órgãos com interesses afins. (SILVA, 2016, p. 21)

Importa elucidar que o controle operacional é imprescindível ao desenrolar das operações em GLO: sem unidade de Comando o restabelecimento da ordem pública, bem como a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio fica prejudicado, visto que todas as medidas estarão sujeitas a serem retardadas ou mesmo não atendidas. Caso não haja a relação de subordinação, a autoridade encarregada ficará a mercê da boa vontade dos demais órgãos cuja participação é essencial para os motivos que justificaram a decretação da GLO passem a não mais existir.

Emergencial e temporária, a GLO exige convergência quanto as decisões e, ainda, que os instrumentos hábeis as atuações estejam disponíveis a autoridade encarregada das operações. De outro modo, corre-se o risco de desrespeito às deliberações e também de prejuízos a eficiência dos resultados das operações. Esclarece-se que ao ser decretada a GLO passa a funcionar o Comando de Operações Conjuntas, órgão responsável por coordenar as operações no âmbito das três Forças.

3.4.1. Características das operações de GLO

O instrumento GLO, então, teria surgido como forma branda de intervenção, de modo a possibilitar ajuda federal aos estados, sem que o governo local fosse substituído, de modo cooperativo, o que propicia vantagens políticas para o governo federal, como também para o ente federado onde ocorre a sua decretação. Busca evitar desgastes políticos que ocorreriam caso fosse aplicada as outras medidas interventivas. A imagem de cooperação entre os entes estaduais e federais característica da GLO, afasta as premissas de incapacidade e incompetência que cercam as demais medidas interventivas.

Barroso (2008, p. 294) lembra que o parecer da comissão de Segurança da Câmara de Deputados sobre o então projeto de lei, relatado pelo Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), em 12 de agosto de 2004 reflete o entendimento predominante durante o processo legislativo expresso nas seguintes palavras: “o projeto atende a reclamo de toda a sociedade brasileira e de diversos Parlamentares dessa casa quanto à necessidade de intervenção das Forças Armadas quando os índices de violência e de criminalidade ficarem insustentáveis”.

Salienta-se que, segundo Barroso (2008, p. 295), o procedimento estabelecido na Lei Complementar nº 97/99 é plenamente compatível com o modelo cooperativo de federação. Ressalta que a atuação só se justifica quando o estado membro for incapaz de prover a segurança, por ter se esgotado os meios de que dispõe. Tal medida ainda deve atender ao que preceitua o § 4, do art. 15 da LC nº 97/99 no sentido de que se 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 de GLO.

É importante destacar posicionamento do então Comandante do Exército, General Eduardo Villas Bôas, em entrevista ao programa *Conversa com Bial*, no dia 19 de setembro de 2017, da Rede Globo de Televisão do qual se transcreve trechos à seguir:

Jornalista Pedro Bial – O Exército cujos soldados são treinados para enfrentar os inimigos da pátria, o que o Exército pode fazer nessa situação?

General Vilas Boas - Essa é uma questão crucial. Tenho uma enorme admiração pela profissão do policial, aquele que se despede da família e não sabe se vai voltar. **Há uma incompreensão, um desconhecimento sobre o papel da Força Armada nesse tipo de emprego, porque se parte do pressuposto que empregando as Forças Armadas o problema estará resolvido. E absolutamente, não é isso.**

Enfim, **mas a Força Armada ela é empregada para criar condições de segurança e estabilidade para que outros vetores do governo e do Estado venham a atuar e criar condições e modificar a realidade daquele ambiente.**

Jornalista Pedro Bial – Que vetores que não estão trabalhando direito?

General Vilas Boas - Todos Bial, a área econômica e social, educação, saúde, lazer, urbanização; **enfim, se não se modificar a realidade daqueles ambientes, vai empregar o Exército a vida inteira e nada vai mudar.** (Grifo nosso)

Desse modo, parece ficar claro, a partir das palavras do Comandante do Exército que os problemas relativos à segurança pública no Rio de Janeiro não se resolvem só com armas. É preciso que se implemente políticas públicas nas áreas ocupadas por criminosos, sejam traficantes, milicianos e outros, de modo a que se modifique a realidade de abandono, de ausência do Estado nessas localidades.

3.4.2. Força de pacificação: A GLO do combate à ocupação territorial de localidades dominadas por criminosos

Forças de pacificação é a denominação atribuída as GLO implementadas com a finalidade de retomar os territórios controlados por organizações criminosas, quer sejam facções que traficam drogas ou milicianos. O Complexo do Alemão e da Maré, na cidade do Rio de Janeiro são as experiências dessas ocupações territoriais realizadas pelas Forças Armadas, no em solo brasileiro.

A força de pacificação tem semelhanças com a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), visto que ambas se valem de policiamento ostensivo, com objetivo de impedir o domínio de criminosos nas localidades, bem como restabelecer o controle estatal nas comunidades já sob o poder de delinquentes. Todavia, a força de pacificação tem o controle operacional das Forças Armadas (união) e a UPP faz parte de uma política de segurança pública do ERJ.

As operações militares desencadeadas pelas Forças Armadas nos complexos do Alemão e da Maré, no município do Rio de Janeiro são os exemplos de ações que visavam restabelecer a ordem em comunidades, que foram ocupadas, com a finalidade de resgatar a paz social nessas áreas e também possibilitar a implementação de uma política pública de segurança, que se caracterizava por uma polícia ostensiva comunitária, a UPP.

3.4.2.1 Complexo do Alemão

A seguir será exposto sucinto resumo sobre o que antecedeu a tomada das forças policiais e militares do Complexo do Alemão, baseado em notícias veiculadas na época.

Na tarde de 21 de novembro, três automóveis foram parados por seis bandidos na linha vermelha. Armados de fuzil, os marginais obrigaram motoristas e acompanhantes a descerem dos carros. Atearam fogo em dois veículos e, antes de fugirem dispararam uma rajada de tiros contra uma viatura da aeronáutica que passava pelo local.

Seguiu-se a investida criminosa às cabines da Polícia Militar, que foram metralhadas na zona norte e bairros inteiros tomados por tiroteios, obrigando o comércio a baixar as portas e as escolas a liberar os alunos. Posteriormente, ocorreu no Rio uma sucessão de ataques a veículos particulares, ônibus e vans, que espalhou o medo entre a população, como também suscitou dúvidas quanto a real capacidade do Rio de Janeiro de sediar com segurança os jogos da Copa do mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Cabe frisar que os traficantes tinham a nítida intenção de aterrorizar a população da cidade e de aumentar visibilidade de suas ações por meio da divulgação de imagens na mídia nacional e internacional e para isso se valeram de ações de força, com objetivo intimidar o tanto o poder político, quanto a própria sociedade, ao incitar dúvidas da sua real capacidade de combater a criminalidade no ERJ.

Essas ações foram deflagradas, sobretudo, como reação dos traficantes a política pública de segurança que visava retomar os territórios dominados por esses criminosos. A intenção dos delinquentes era de que ocorresse retrocesso na política pública de policiamento ostensivo nas comunidades, implementada por meio das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP), que já havia obtido algum sucesso ao retirar do controle de traficantes algumas comunidades. Contudo, as atitudes terroristas surtiram efeito contrário e a repercussão negativa na mídia foi o combustível para ação rápida e efetiva dos órgãos de segurança, que com o apoio das Forças Armadas enfrentaram a organização criminosa responsável pelos ataques à população fluminense.

Diante dos diversos ataques à população fluminense, a postura passiva da população foi alterada, uma vez que passou a dar apoio às operações, inclusive denunciando as atividades e o esconderijo de armas, drogas e traficantes. Tal fato associado, a atitude mais firme dos governantes, os quais foram confrontados pelos criminosos, permitiu a retomada do controle estatal sobre aquela comunidade. O resultado evidenciava que a população

fluminense estava cansada daqueles desmandos que era submetida diariamente, sejam pobres, a classe média ou ricos.

A violência no ERJ passava a atingir todas as classes sociais, e mesmo que em proporções diferentes, tornara-se inaceitável para todos. O pobre tinha a vida controlada pelo traficante, que lhe dizia o que podia ou não fazer, determinava seus horários, circulava armado próximo da sua residência, se fazendo respeitar pela força, e ameaçava a sua vida com arma quando entendia ser conveniente. Quem compunha a classe média estava aterrorizado com os frequentes tiroteios que o cercavam. Trafegar por uma via expressa ou mesmo pegar um caminho equivocado podia representar a morte no Rio de Janeiro. Os assaltos e roubos a mão armada eram recorrentes. Mesmo frequentar uma casa noturna ou bar se tornara perigoso. Já os empresários fluminenses estavam perdendo dinheiro, em diversas atividades com aumento da criminalidade. Os custos ampliavam seguro; funcionários se atrasavam, em virtude de tiroteios; os roubos de cargas e outros diminuía a sua lucratividade; além disso, os criminosos, por meio de ameaças e ações terrorismo buscavam subjugar e desacreditar o poder constituído, o que era inaceitável para manutenção do Estado de Direito e para a economia do país.

No dia 25 de novembro de 2010 deu-se a maior ofensiva do poder público, que resultou na tomada do território da Vila Cruzeiro, região da cidade que até então estava em poder dos narcotraficantes. Cerca de quinhentos policiais participaram da ação, que logrou êxito em ocupar o espaço no dia 26 de novembro de 2010. Durante a ocupação, os narcotraficantes da região fugiram para o Complexo do Alemão, principal reduto da facção criminosa mais violenta do Rio de Janeiro - o Comando Vermelho.

Os Órgãos de Segurança Pública, representados pelas Polícias Civil e Militar do estado, iniciaram a invasão do Complexo do Alemão, com a participação efetiva das Forças Armadas e de outros órgãos federais, como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, numa união de esforços que envolveu os três níveis de poder: união, estado e município.

Houve intensa troca de tiros entre traficantes e policiais militares no início da noite do dia 26. Duas pessoas ficaram feridas, incluindo o fotógrafo da agência de notícias Reuters, Paulo Whitaker, baleado no ombro, e um motorista da imprensa, que se escondia em um bar e foi atingido por estilhaços.

A polícia apreendeu mais de trezentas motos na Favela do Cruzeiro, onde também foram encontradas munições e toneladas de drogas. O Complexo do Alemão na época era considerado o refúgio dos grandes traficantes de favelas vizinhas, tomadas pelas UPP. Os traficantes, diante da perda de território, passaram a cometer atos terroristas pela Região

Metropolitana do Rio de Janeiro, gerando desordem e pânico na população, a fim de demonstrar força.

Vale lembrar que na Colômbia, os narcotraficantes se valeram desse receituário, visando desestabilizar e amedrontar a população local. Naquele país, as autoridades estatais prosseguiram no enfrentamento do crime organizado, sem se descuidar também de outras políticas públicas que buscassem diminuir a criminalidade, seja na esfera econômica, social, cidadã, etc.

3.4.2.2. Complexo da Maré

Em 2014, atendendo à solicitação do Governo do ERJ, a Presidente Dilma Rousseff autorizou o emprego de tropas das Forças Armadas no Complexo da Maré com a finalidade de cooperar no processo de “pacificação” daquela área.

Com o Decreto de GLO, em 05 de abril de 2014, teve início a denominada Operação São Francisco, coordenada pelo Comando Militar do Leste. De acordo com a Diretriz Ministerial nº 09, do Ministério da Defesa, a Força de pacificação passou atuar em 15 comunidades do Complexo da Maré, com a finalidade de proteger a segurança das pessoas e de seu patrimônio, bem como restabelecer a paz social na região afetada sobretudo pela violência oriunda da criminalidade associada ao tráfico de drogas.

Tal medida visava, a exemplo do que ocorrerá no Complexo do Alemão, retirar do poderio, mando e influência de criminosos os moradores dessa comunidade, que até o momento era completamente dominada por organizações criminosas. Isso permitiu, em seguida, a implementação de uma Unidade de Polícia Pacificadora por parte da Polícia Militar, política pública estadual que almejava combater a criminalidade em comunidades pobres.

Cerca de 3.000 (três mil) militares das Forças Armadas, de diversas regiões do Brasil, revezaram-se em sete contingentes da Operação São Francisco. Em 30 de junho de 2015, após cerca de um ano e três meses de missão, as Forças Armadas passaram a responsabilidade integral da Polícia Militar do ERJ pelas 15 comunidades que compõem o Complexo da Maré.

Contudo, embora a implantação de uma UPP fosse o objetivo prometido, as tropas deixaram a localidade, sem que isso ocorresse. Não tardou, e a criminalidade retornou, como se jamais tivesse sido combatida no local, significando perda de recursos e tempo com a

aludida medida interventiva. E pior, mas uma vez o receio dos moradores se concretizou: o abandono do poder público e a volta dos criminosos.

3.4.2.3 Semelhanças, metodologia, custos e diferenças entre as ocupações no Complexo do Alemão e Maré

O complexo do Alemão e da Maré são conjuntos de comunidades que se caracterizam por concentração de construções destinadas à moradia, vias de acesso restritas para a maioria dos veículos, um emaranhado de becos e vielas onde, caso ocorram operações de polícia, existe enorme dificuldade para progressão e orientação dos agentes públicos. Impacta também, a existência de campos de tiro e observação muito reduzidos. Esse cenário, associado aos numerosos criminosos fortemente armados, passava a sensação para a sociedade e delinquentes de que o domínio criminoso não seria jamais abalado. E nesse contexto altamente desfavorável foram desencadeadas as GLO.

O Exército nessas ocupações troca integralmente o contingente militar, normalmente no período de três meses, a fim de impedir relação entre os militares e criminosos. Reconhece o Exército que, devido aos baixos soldos, os militares se não controlados e substituído também estariam sujeitos aos problemas comuns há polícia, a sedução das propinas, dos “arregos”, haja vista a quantidade volumosa de dinheiro que o tráfico de drogas oferece. Visando impedir problemas dessa ordem, o Exército substitui seus efetivos com frequência ao longo das operações de GLO que impliquem em ocupação territorial. Esse procedimento reduz as possibilidades de estabelecimento de vínculos entre militares e criminosos, devido ao longo contato.

No Complexo do Alemão, num período de cerca de 20 meses, conforme já descrito no quadro acima, que especifica as operações militares no âmbito do Comando Militar do Leste (item 2.3), existiram sete contingentes diferentes, deslocados de diversas regiões do Brasil que formaram a Força de Pacificação (Operação Arcanjo I a VII). Já no Complexo da Maré em aproximadamente 15 meses, as comunidades que o integram foram ocupadas por sete contingentes (Operação São Francisco I a VII), o que representa substituição em período pouco superior a dois meses.

Cumprir frisar que em áreas sob o jugo de delinquentes (traficantes ou milicianos), atividades econômicas não prosperam sem que se pactue com os dominadores locais. O comércio tem que pagar taxas aos criminosos para sua subsistência. A violência afugenta investimentos, sendo, portanto, natural que entre os fatores avaliados pelos empresários para

se investir em uma localidade, região ou estado esteja a segurança pública, visto que a insegurança amplia seus custos econômicos, como também pode representar riscos a sua vida, de familiares e funcionários.

As localidades dominadas por criminosos acabam por refletir a restrição de alternativas ao seu desenvolvimento econômico e social. Associados a isso, ocorre o constante risco de tiroteios, bem como a restrição a liberdade e cidadania dos seus moradores pelos grupos criminosos, submetendo-os aos seus desmandos, impondo seu domínio por meio do medo de represália.

As forças de pacificação e as Unidades de Polícia Pacificadora objetivam romper com esse ciclo negativo, que impede o desenvolvimento local, retirando o controle do território dos criminosos. A ocupação no Complexo do Alemão exemplifica isso, na medida em que se formaram esforços e investimentos econômicos e sociais nessa localidade. Já no Complexo da Maré, pouco se alterou o quadro, visto que a Força de Pacificação foi desativada sem que ocorresse sua substituição por uma UPP, embora a presença militar tenha perdurado por tempo superior a um ano e três meses.

Contudo, vale registrar iniciativa no Complexo da Maré, que logrou êxito na época em que as Forças Armadas ocupavam aquela localidade, chamada de Justiça Itinerante, que atendia casos envolvendo guarda de crianças e adolescentes, pensão alimentícia, interdição, divórcio, reconhecimento de paternidade, segunda via de registro de nascimento, conversão de união estável em casamento, óbito e problemas envolvendo consumo. Juizes de Direito, promotores de Justiça, defensores públicos, servidores, estagiários e outros participavam de serviço (mutirão), que permitiu facilitar o acesso ao Poder Judiciário da população residente nas comunidades do Complexo da Maré. Era uma grande reclamação da população a falta de acesso à justiça para esses atos que com o apoio das forças que atuavam na área foram possíveis de ser praticados.

Segundo informações do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), descritas no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017, p. 72-73), o custo da Operação no Complexo do Alemão e Penha foi de R\$ 196.927.068,31. Já o atribuído a Operação São Francisco (Complexo da Maré) foi de R\$ 520.427.331,46.

A política de segurança pública que se caracteriza pela ostensividade e ocupação territorial, mostrou-se insustentável diante do quadro de deterioração econômica do ERJ, bem como da quantidade de áreas pobres dominadas pelos criminosos. É preciso repensar o modelo utilizado. Os moradores de comunidade saem dessas experiências mais resabiados, uma vez que verificam que a criminalidade retornou a esses locais, independentemente do

esforço que foi feito. O temor da população é justificável, afinal a polícia continua indo embora e quem fica são os moradores desarmados e desprotegidos, diante de criminosos bem armados, com armas de guerra.

3.5 ESTADO DE DEFESA

O Estado de defesa é uma situação em que se organizam medidas destinadas a debelar ameaças à ordem pública e a paz social (SILVA, 2005, p. 619). Desse modo, tem como pressupostos para a sua decretação: a existência de grave e iminente instabilidade institucional que ameace a ordem pública ou a paz social e/ou a manifestação de calamidade de grandes proporções na natureza, como se pode extrair do texto da Constituição Federal (Texto promulgado em 05/10/1988), no *caput* do art. 136 à seguir:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente **restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Esclarece-se que o próprio art. 136, nos seus parágrafos e ainda o art. 140 e 141 da Constituição Federal estabelecem limites na atuação do Estado, nestes períodos de exceção. No Estado de Defesa, conforme o artigo 136 da CRFB, há restrições aos direitos tais como:

- a) reunião (art. 5º, XVI);
- b) sigilo de correspondência (art. 5º, XII);
- c) sigilo de comunicações telegráfica e telefônica (art. 5º, XII).

Outrossim, no que tange a prisão a Constituição dispõe:

§ 3º Na vigência do estado de defesa:

- I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;
- III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;

Por oportuno, vale observar que caso o estado de defesa não seja o suficiente para restabelecer a normalidade institucional, caberá a decretação do estado de sítio, que representa a medida adequada ao agravamento da crise não debelada pelo estado de defesa.

3.6 ESTADO DE SÍTIO

O Estado de Sítio consiste na instauração de uma legalidade extraordinária, por determinado tempo, objetivando preservar ou restaurar a normalidade constitucional, perturbada por motivo de comoção grave de repercussão nacional ou por situação de beligerância com Estado estrangeiro (SILVA, 2005, p. 621 e 622). O art. 137 estabelece:

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

(BRASIL, 1988)

Cumprido elucidar que o Estado de Sítio é medida mais grave que o Estado de Defesa, sendo as restrições a direitos fundamentais ainda maiores no Estado de Sítio. Vale observar que nos artigos 137 a 141 há limitações previstas ao Estado de Sítio.

O art. 139 limita as medidas que poderão ser adotadas no Estado de Sítio contra as pessoas, caso ocorra a hipótese prevista no Inciso I do artigo 137 da CRFB, (*'comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa'*), a saber:

- a) obrigação de permanência em localidade determinada (art. 5º, XV);
- b) detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns (art. 5º, LXI);
- c) restrições relativas ao sigilo de correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informação e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei (exceto pronunciamentos dos parlamentares referidos no parágrafo único do art. 139);
- d) suspensão da liberdade de reunião;
- e) busca e apreensão em domicílio (art. 5º, XI);
- f) intervenção nas empresas de serviço público; e
- g) requisição de bens.

Importa esclarecer que o art. 139 limita as medidas em estado de sítio no caso da hipótese descrita no Inciso I do art. 137, já no que se refere a hipótese descrita no Inciso II do art. 137, que trata de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, não há limitação constitucional. Contudo, isso não quer dizer um cheque em branco nas mãos Presidente da República, uma vez que, segundo o Art. 138, o decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas.

3.7 INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Presidente da República resolveu intervir na segurança pública, emitindo o Decreto nº 9288, de 16 de fevereiro de 2018, para essa finalidade. Esse decreto nomeou o General de Exército Walter Souza Braga Netto, Comandante Militar do Leste como interventor da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

O General Braga Netto serve no Rio de Janeiro há muitos anos, período que exerceu várias funções no Exército Brasileiro, além disso, trabalhou por anos no serviço de inteligência. Considerando a complexidade e especificidades do Estado do Rio de Janeiro tais experiências – conhecer a realidade do Rio de Janeiro e trabalhar com inteligência - são fundamentais para que apresente resultados melhores quanto às políticas de segurança pública no estado fluminense.

Merece destaque o fato de que o ERJ passa por uma grave crise política e econômica, com reflexos diretos na Segurança pública. O quadro do estado fluminense era calamitoso e diante do reconhecimento do então Governador de que não tinha mais controle da situação, decretou-se a intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro.

A intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta (SILVA, 2005, p. 324). Assim, com a intervenção, afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou município que a tenha sofrido. A intervenção é medida excepcional, prevista taxativamente no texto constitucional como exceção ao princípio da não-intervenção, bem como a regra da autonomia, prevista no art. 18 da Constituição Federal que estabelece: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. O art. 34 dispõe as hipóteses de intervenção:

- Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
- I - manter a integridade nacional;
 - II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
 - III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
 - IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
 - V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
 - VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
 - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 1988)

Desse modo, a intervenção na segurança pública de um estado federado não significa a decretação de estado de exceção. Muito pelo contrário, representa medida democrática estabelecida expressamente no texto constitucional, ainda que de caráter excepcional para situações singulares de grave comprometimento da ordem pública (FRIEDE, 2018). Salienta-se que os art. 35 e 36 da Constituição tratam da intervenção federal, detalhando o que deve ser observado no ato interventivo.

Entre os problemas cujas acusações pairavam sobre os órgão de segurança do ERJ, o principal era a associação com grupos criminosos: Acusações de que batalhões da Polícia Militar ERJ trabalhavam para beneficiar grupos criminosos, inclusive retomando pontos de tráfico para quadrilhas rivais; a inoperância da Polícia Civil em combater milicianos em suas áreas de atuação; a incompatibilidade do patrimônio pessoal com a remuneração auferida pelos agentes de segurança; a conivência de agentes com presos nas penitenciárias; a facilidade que se adentrava drogas e armas no Rio de Janeiro; o agravamento do roubo de cargas; o fortalecimento das organizações criminosas. Até mesmo outros órgãos ligados ao governo federal eram associados a crimes, tal como a Polícia Rodoviária Federal, que receberia dinheiro de empresas de ônibus que fariam romarias a Aparecida do Norte, para a liberação dos veículos coletivos irregulares. Enfim, o quadro era desastroso, como um câncer que havia se espalhado cujo controle exigiam medidas céleres e urgentes.

Ademais, policiais estaduais trabalham com armamento obsoleto, sem combustível para o carro das corporações, faltando a eles equipamentos como coletes e munição. Tal precariedade logística atinge o ânimo dos policiais. Enfim, são muitos os problemas e grandes os desafios que cercam a segurança pública no ERJ.

3.7.1 Dúvidas acerca da Intervenção Federal

Após a emissão Decreto, surgiram diversas controvérsias a respeito da intervenção federal, as quais se salientará as consideradas mais importantes à seguir:

1 - A intervenção federal é militar? Não. Embora o Decreto nº 9288, de 16 de fevereiro de 2018, expressamente diga que o cargo de Interventor é de natureza militar, o que acaba por confundir o leitor dessa norma. A atribuição militar ao cargo está associada a manutenção das prerrogativas do interventor como Comandante Militar do Leste, caso o cargo fosse de

natureza civil seria inconciliável o exercício do cargo civil com o de caráter militar. A previsão de que o cargo do interventor seja militar, permite que o interventor cumule a função com a de Comandante Militar do Leste, bem como a de Chefe do Comando Conjunto das Forças Armadas, cuja função é coordenar o emprego das demais Forças (Marinha e Aeronáutica) no auxílio a segurança pública.

Esclarece-se que ainda que seja designado como interventor um membro das Forças Armadas, a intervenção não deixará de apresentar uma natureza eminentemente civil. Assim, caso a nomeação recaia sobre um militar da ativa, cabe ele exercer simultaneamente - respeitando a legislação aplicável, inclusive as locais – funções de interventor e castrenses, incluindo-se aí as relativas as operações de GLO, conforme LEWANDOWSKI (2018, p. 160-161).

2 - A intervenção federal pode ocorrer somente na segurança pública? Nesse caso, entende-se que vale a velha máxima que prevê: “quem pode mais pode menos”. A lei não veda ao Presidente da República a discricionariedade de definir a área do objeto da intervenção federal. Assim sendo, pode-se intervir em área específicas do estado como economia, saúde, educação ou se optar pela intervenção mais ampla, em vários setores da administração estadual. Assim, embora seja estranho intervir somente numa área específica, não há vedação legal para isso, inclusive, havendo precedente internacional para isso³⁶.

3 - Pode-se atribuir a um militar conduzi-la? O cargo de interventor federal em sua essência seria de natureza civil, embora não impeça que tal cargo seja ocupado por um militar. Entretanto, a intervenção no Rio de Janeiro é atípica porque não contempla a administração pública estadual de modo integral. A intervenção só contempla a área afeta diretamente a segurança pública (§ 1º do art. 1º) e visa de acordo o § 2º do art.1º: “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”.

Desta maneira, considerando que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, entende-se, que não há ilegalidade em definir o cargo de interventor como de natureza militar, uma vez que a ordem pública está afeta as atribuições estabelecidas pelo Constituinte as Forças Armadas. Ilegal seria, por exemplo, se o motivo da intervenção fosse o previsto no inciso V do art. 34: “reorganizar as finanças da unidade da Federação”. Neste caso de

³⁶ O Desembargador Federal Reis Friede (FRIEDE, 2018) cita exemplo recente de uma intervenção federal circunscrita à segurança pública que teria ocorrido nos Estados Unidos, na cidade de Miami por duas vezes. A primeira, no início do governo Reagan, em 1981, com uma atuação maciça de efetivos da Guarda Nacional; posteriormente, em 2003, por determinação do governo Bush. Em ambos os casos, com ênfase no primeiro, foi um estrondoso sucesso, debelando a criminalidade que havia tomado conta dessa importante cidade turística americana, segundo o aludido magistrado.

reorganização das finanças, a definição expressa de que o cargo é de natureza militar estaria claramente destoando dos objetivos constitucionais.

4 - Quem não tem condições de cuidar da segurança, tem meios para administrar as outras searas da administração pública estadual? Entende-se que tal entendimento é discricionário, cabendo ao Presidente da República e ao Parlamento brasileiro. Há diversas outras áreas essenciais ao sucesso da intervenção federal que poderiam, a rigor, ser contempladas, tais como a secretaria assistência social; esporte, lazer, educação e juventude (que estão associadas a política preventiva criminal); a própria fazenda que controla o dinheiro do estado seria um setor importante para se intervir devido a situação financeira calamitosa do ERJ e a própria necessidade do emprego de recursos adequados na segurança. Contudo, não se vê óbice legal para que se aponte uma determinada área, cujos problemas sejam identificados como mais graves. Pode-se entender que a intervenção em uma área específica não é o ideal, mas não há ilegalidade em focar a atuação, desde que sejam garantidos os meios para solucionar os problemas que justificaram tal medida.

5 - O presidente da República poderia escolher mais de um interventor para ERJ? Entende-se que sim, desde que fossem para áreas diversas. Em outras palavras, o Presidente da República, por exemplo, poderia escolher um interventor para seara econômica, uma vez que o ERJ atravessa graves problemas também nesta área, e outro para a área de segurança. Portanto, não se vislumbra óbice legal para escolha de distintos interventores para áreas diversas da administração estadual.

6 - A intervenção seria um ato vinculado ou facultativo? Sobre o assunto LEWANDOWSKI (2018, p. 69-70) relata antigo debate entre Epiácio Pessoa e Rui Barbosa. O primeiro defendia que a intervenção seria obrigatória. Já Rui Barbosa defendia que esta seria facultativa, devendo-se avaliar a conveniência e oportunidade de se decretá-la. Outrossim, considerando a redação em vigor imposta pelo constituinte, entende-se que a obrigatoriedade ou facultatividade irá variar de acordo com os incisos e alíneas do art. 34 da CRFB/88.

Defende-se que há no art. 34 da Constituição de 1988 previsões que vinculariam o Presidente da República, estando este obrigado a decretar a intervenção federal e outras que permite a discricionariedade da ação, haja vista os termos jurídicos descritos pelo constituinte serem cercados de relativo grau de subjetividade. Desse modo, por exemplo, os incisos I, II, IV que preveem, respectivamente, manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação; e garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas

unidades da Federação seriam vinculadas. Outro exemplo no mesmo sentido, cuja decretação de intervenção seria obrigatória é a descrita no inciso VI do art. 34: “*prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial*”.

Por outro lado, entende-se que o inciso III do art. 34 que prescreve: “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”, não vincularia o Presidente da República. Nesse caso, devido ao grau de subjetividade que estaria associado ao termo ordem pública, a decisão seria discricionária. Do mesmo modo, por exemplo, em decorrência do alto grau de subjetividade da alínea “b” o inciso VII do art. 34 dispõe sobre a hipótese de assegurar a observância dos princípios constitucionais relativos aos direitos humanos. Caso tal item fosse considerado como vinculativo e obrigatório para se decretar a intervenção no Brasil atual, todos os estados da federação estariam sujeitos à medida interventiva, visto que são recorrentes no Brasil a denúncias de desrespeito aos direitos humanos, pelos mais variados motivos. Desse modo, há de se ter nesse caso uma avaliação do chefe do poder executivo quanto a conveniência de se decretar a intervenção federal.

3.7.2 Poderes do Interventor

A decretação de intervenção federal não pressupõe ou concede poderes especiais ao interventor para alteração do quadro vigente. A intervenção não suspende garantias individuais, não representa aplicação de normas mais severas, limitando-se a escolha de um novo administrador para uma determinada área, no caso a segurança. Desse modo, a intervenção, embora represente um ato administrativo grave, visto que retira a autonomia do governador do ERJ que foi escolhido pela população fluminense, de fato, o interventor passa simplesmente a exercer a atribuição de gerir a área objeto de intervenção, sem poderes excepcionais para garantir o direito à segurança, sendo o Governador do ERJ na sua área específica.

Cumprido esclarecer que, num primeiro momento, a excepcionalidade da medida da decretação da intervenção federal sugere que o interventor terá poderes especiais para modificar o quadro de deterioração da segurança, todavia, tal premissa não corresponde a verdade. Esse fato pode representar decepção e descrédito por parte da população, bem como prejuízos a imagem pessoal do interventor e das Forças Armadas.

Ressalta-se ainda que no caso em apreço, o interventor não possui a chave do cofre estadual, desse modo sem recursos federais não tem os meios para administrar adequadamente a área objeto da medida interventiva.

3.7.3. As experiências interventivas no Brasil após a Constituição de 1988.

LEWANDOWSKI (2018, p. 98) relata que o governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1997, interveio de forma informal, sem decreto, em Alagoas, na área econômica, por meio de um acordo político, ocasião em que indicou um “interventor” para administrar as finanças do Estado. Já em 2001, em situação análoga, a “intervenção ocorreu no Espírito Santo”.

Contudo, importante mencionar que AMORIM (2003, p. 38) relata que o Estado do Espírito Santo esteve ameaçado de intervenção porque o cumprimento da lei não estava assegurado, segundo a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) local. A questão em tela se transformou em “briga política de ano eleitoral” e diante disso, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) se envolveu pessoalmente no assunto inviabilizando a intervenção. Desse modo, AMORIM no seu relato desconsidera a chamada “intervenção branca” destacada por LEWANDOWSKI (2018, p. 98), inclusive ressaltando a influência da política local na decisão de não intervir de FHC.

Registre-se que a consequências da não intervenção no estado do Espírito Santo seria que o crime organizado local teria se fortalecido com o episódio, detonando uma bomba na sede da OAB, na Capital Vitória, no dia 25 de julho de 2002, o que provocaria a renúncia ao cargo do então Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior.

Ainda, aponta LEWANDOWSKI (2018, p. 98) como exemplo de outras intervenções federais praticadas pela a União, as que tiveram como fundamento a GLO, nos termos do art. 142 da Constituição, com emprego ostensivo das Forças Armadas; e por fim, menciona a intervenção na segurança decretada pelo governo do Presidente Michel Temer.

Podemos citar ainda a experiência interventiva realizada na cidade do Rio de Janeiro, na área da saúde, pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto 5.392/05. Os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), em Mandado de Segurança de nº 25.295 DF, por unanimidade, determinaram o restabelecimento da administração da prefeitura do Rio de Janeiro nos hospitais municipais, decidindo que a União não pode se apoderar de bens, serviços e servidores de outros entes federados, a não ser nos casos previstos pela Constituição. Tal decisão do STF se baseou em variados motivos, entre os quais é

expressamente vedada pela Constituição a União Federal intervir nos Municípios, exceto aqueles situados em territórios federais (CRFB, art. 35, “caput”).

Desta maneira, a União Federal não dispõe de legitimidade para requisitar bens, serviços e recursos financeiros pertencentes a Município, qualquer requisição dirigida a um Município, como ocorreu na espécie, traduzirá, na realidade, indisfarçável ato de intervenção federal, absolutamente incabível, em face do que prescreve a Carta Política, que não admite a possibilidade de intervenção federal em municípios situados em território dos Estados-membros, entendimento extraído do voto do Ministro Celso de Melo.

3.7.4. Estrutura administrativa do órgão associados à segurança pública no período da intervenção no ERJ.

O General Walter Sousa Braga Netto tinha os seguintes órgãos funcionando sob seu comando:

1 - **Comando Militar do Leste (CML)** – responsável pelo efetivo do Exército Brasileiro nos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, que abrange 141 organizações e mais de 50 mil militares, o que significa 24% do efetivo da Força Terrestre, formando assim a maior concentração de tropas e escolas militares da América Latina;

2 - **Comando Conjunto (CCj)** – responsável por coordenar as operações envolvendo o emprego de militares das três forças: Marinha, Exército e Aeronáutica. Integra o Comando Conjunto militares das três Forças Armadas;

3 - **Gabinete de Intervenção Federal (GIF)** – responsável por implementar medidas relativas à intervenção federal. Realiza a gestão orçamentária e o controle administrativo dos recursos destinados à intervenção, bem como planeja as medidas a serem implementadas pelos órgãos envolvidos. Estabelece metas, realiza o planejamento estratégico operacional e acompanha os resultados relativos a intervenção.

4 - **Secretaria de Estado de Segurança (SESEG)** – responsável pelos órgãos diretamente vinculados à prevenção e repressão da criminalidade – polícias civil e militar do ERJ. Planejar e gerir a política de segurança pública.

5 - **Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP)** – planejar desenvolve, coordena e acompanha as atividades pertinentes à Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, no que concerne à custódia, reeducação e reintegração do preso à comunidade em conformidade com as políticas estabelecidas. Administração e gestão das penitenciárias; das colônias agrícolas, industriais e similares; casa do albergado; e cadeias públicas do ERJ.

6 - Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC) – Compreende um conjunto de procedimentos voltados para a redução de desastres, sejam eles provocados por processos naturais ou induzidos por atividades humanas. Portanto, é responsável por medidas tais como:

- Identificar e mapear áreas de risco do Estado;
- Definir atribuições dos órgãos do Sistema Estadual de Defesa Civil;
- Apoiar os municípios na gestão de redução de risco de desastres e nos casos de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade Pública (ECP); e
- Realizar monitoramentos meteorológicos, hidrológicos e geológicos das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios.

É preciso esclarecer que o Comando Conjunto funciona por força do Decreto de GLO ainda em vigor. O emprego do efetivo das Forças Armadas e em particular do Exército, que representa o maior efetivo nas operações militares se respalda legalmente no aludido decreto.

O decreto de intervenção federal permite ao interventor a gestão dos órgãos de segurança especificados nessa norma. O emprego do Exército ocorre em virtude do interventor acumular esse cargo com o de Comandante Militar do Leste e, como dito, vigorar o Decreto de 28 de julho de 2017, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro.

3.7.5. Plano estratégico para a segurança pública do ERJ editado pela intervenção federal.

É intenção do Interventor que o objetivo da Intervenção Federal na área de segurança pública, de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, seja alcançado por meio de ações emergenciais e estruturantes, nas diversas áreas funcionais (pessoal, inteligência, operações, logística, planejamento, comunicação social, relações institucionais e administração e finanças), a fim de contribuir para a recuperação da capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e para a diminuição dos índices de criminalidade no Estado.

Dessa maneira, com a finalidade de diminuir dos índices de criminalidade; aumentar a percepção de sensação de segurança por parte da população do Estado do Rio de Janeiro; e recuperar da capacidade operativa dos Órgãos de segurança Pública como instituições de Estado foi formulado o plano estratégico para a segurança pública do ERJ, editado pela intervenção federal.

O aludido plano representa o início de uma política pública de segurança no ERJ, que caso suas intenções, metas, objetivos e ações tenha continuidade, atravessando governos, associados a medidas de cunho social econômico e de participação da sociedade, podem melhorar os resultados dos indicadores relacionados à segurança pública. Entende-se que qualquer avaliação nesse momento é extemporânea e será, portanto, também precipitada.

3.7.6. Principais críticas sobre a intervenção federal e emprego das Forças Armadas na segurança pública

Destacam-se, em síntese, as principais críticas sobre a intervenção federal extraídas do documento Vozes sobre a intervenção, trabalho esse coordenado pela professora Sílvia Ramos (RAMOS et al., 2018). A seguir estão elencadas:

- 1 - pouca efetividade das operações policiais;
- 2 - pouca elucidação de crimes;
- 3 - Investigação deficiente;
- 4 - Falta de prestação de contas, pouca transparência, pouca informação e comunicação deficiente;
- 5 - Falta de planejamento;
- 6 - Política de segurança equivocada que privilegia o enfrentamento e que se afirma trazer mais violência;
- 7 - Poucas ações de inteligência e ainda que essas ações não teriam foco no combate a corrupção das instituições policiais;
- 8 - Não vistoria dos batalhões da Polícia Militar;
- 9 - Inexistência prevenção social;
- 10 - Deslocamento da violência, que estaria migrando para a Baixada Fluminense;
- 11 - Aumento da letalidade;
- 12 - Falta de detalhamento do modo pelo qual os recursos estão sendo gastos;
- 13 - Falta de ações no combate a violência contra as mulheres;
- 14 - Processos de compra de fuzis, munições, fardas e veículos que estariam sendo iniciados (muitos) sem licitação;
- 15 - Reivindica-se a análise sobre a efetividade e sustentabilidade futura do orçamento estadual da segurança pública, cuja dotação para 2018 são de 12 bilhões e foi realizada pelo Gabinete de Intervenção.

16 - Ocorreria, quanto aos recursos destinados à intervenção falta de transparência, de diagnóstico, baixa eficiência, rumo equivocado e mentiras;

17 - A intervenção seguiria o mesmo caminho percorrido pelas Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs), visto que chegou sem o acompanhamento de outras políticas públicas e sem consulta à população; e

18 - A intervenção teria vindo tarde e também tardaria a dar resultados.

Outrossim, o supracitado documento ainda registra depoimentos favoráveis e desfavoráveis à intervenção federal, de conteúdo menos técnico e que retratam visões pessoais políticas sobre a intervenção e sobre a conduta do Estado brasileiro frente à criminalidade. Salienta-se que nos depoimentos são citados diversos dados, que buscam fortalecer os argumentos apresentados, sem que se aponte, no entanto, as fontes para que se possa verificar a veracidade das informações mencionadas.

Parte desses depoimentos repete o senso comum daquilo que se deveria fazer para melhorar a segurança pública no ERJ, contudo tais medidas, em sua maioria, não estão a cargo do interventor (fariam parte de uma política nacional de desenvolvimento socioeconômico e deveriam ser orquestradas pela União Federal compreendendo, principalmente, a Presidência da República e o Congresso Nacional), visto que este não dispõe dos meios para executá-las.

Desse modo, associam-se medidas a intervenção federal, que excedem a órbita de poderes legais do interventor, uma vez que sua competência legal está adstrita a segurança pública. As principais ideias desses depoimentos foram extraídas e descritas abaixo:

1 - A segurança pública compreenderia saneamento, saúde, educação, esporte, cultura, lazer, crédito, empreendedorismo e urbanização;

2 - Falta de uma política pública de segurança que valorize a vida;

3 - A política de extermínio sob a filosofia da guerra é a única opção que o Estado apresenta para as jovens negros e negras, pobres e favelados, e seria inútil;

4 - Os resultados da intervenção são pequenos, o que evidencia o modelo pautado em ações repressivas;

5 - A necessidade de reformulação da política de combate as drogas, reforma no modelo policial, valorização profissional dos policiais, repactuação entre os Estados e as comunidades, investimento em infraestrutura, educação, cultura e a abertura de oportunidades para a juventude mais vulnerável;

6 - A banalização do uso das Forças Armadas em questões de segurança interna;

7 - O fato dos militares serem pegos de surpresa sem recursos, sem expertise e sem projeto, incumbindo-lhes enfrentar facções criminosas, com capacidade instalada para subornar e sabotar qualquer ação policial;

8 - O risco de desmoralização das Forças Armadas, com o possível fracasso da intervenção, uma vez que não estariam disponíveis os meios para o combate da criminalidade

9 - A possível associação do fracasso no emprego das Forças Armadas, visto que trabalham com limitações e amordaçados, produzindo resultados insatisfatórios. Desse modo, esse possível fracasso não considerará tais fatores, atribuindo a falta de resultados a ineficiência dos militares;

10 - A intervenção federal e emprego das Forças Armadas seriam ações políticas do governo para mostrar que estava fazendo algo para diminuir a violência que tomou conta de todo o ERJ, tudo passaria de um movimento mediático;

11 - A intervenção federal seria uma medida política eleitoreira e não uma medida de segurança de fato. Os próprios militares se sentiriam ameaçados por se tornarem alvos dos criminosos. O cometimento de erros na operação, como um tiro mal executado pode levar a punições legais ou regulamentares e isso seria bem desgastante emocionalmente para os militares;

12 - Não teria havido nenhuma mudança em relação à segurança pública e os militares viraram alvos da bandidagem; e

13 - A intervenção melhorou os recursos materiais, investiram em inteligência. Estão fazendo um trabalho de recuperação da polícia, de enfrentamento da milícia e afastamento de policiais corruptos. Contudo, o crime continua, a guerra entre traficantes continua e as comunidades inseguras. Isso não acaba em seis meses.

Vale frisar que não se tem conhecimento de experiências na área de segurança pública, que tenham implementado medidas que reduzissem de forma eficiente a criminalidade num curto espaço de tempo, digo, em até um ano. Esperar resultados que baixem as taxas de criminalidade em pouco tempo, e ao mesmo tempo propor medidas de inteligência para isso, que podem exigir até anos de investigação é no mínimo contraditório.

É improvável construir bons e duradores resultados em situações de emergências, com políticas públicas descontínuas. As inseguranças no ERJ exigem medidas que não se limitam a atuação nessa área específica. O problema é complexo e deve ser enfrentado por diferentes ângulos e aspectos, entre os quais o social e econômico.

Contudo, a experiência de sucesso no combate a violência, principalmente a colombiana, que neste estudo é utilizada como paradigma, demonstra também que o

enfrentamento da criminalidade, inclusive com mortes, faz parte de uma política pública de segurança que almeja restaurar a paz social em uma região. Entende-se que atalhos só nos farão regredir, não se pode “inventar a roda”, é preciso, seguir as práticas que deram certo no combate à criminalidade, com adaptações às peculiaridades de cada caso.

As experiências empíricas exitosas na segurança pública sejam brasileiras, sejam as colombianas foram desencadeadas por décadas, de modo a surtirem efeitos de redução da violência. Ademais, tais experiências envolveram diversos segmentos da sociedade (empresários, acadêmicos, populares e outros) e se valeram de políticas públicas de cunho técnico, consistentes e contínuas, que se sobrepuseram a políticas partidárias, ultrapassando governos.

Portanto, o caminho que nos leva a uma segurança pública eficiente exige tempo, bem como conscientização e participação da população quanto às dificuldades e percalços. Merece destaque depoimento da jornalista Monica Waldvogel no referido documento nesse sentido, o qual se menciona trecho abaixo (2018, p. 23):

Nos dias posteriores à intervenção tive a oportunidade de conversar com autoridades do Governo Federal. Todos fizeram relatos semelhantes sobre o apelo que o governo do Rio teria feito por ajuda no enfrentamento da crise de segurança. **Seus recursos administrativos e financeiros estavam esgotados.** Ouvi relatos estarrecedores também de parlamentares fluminenses. **Eles davam conta do completo descalabro instalado nas instituições policiais. - da falta de treinamento, equipamento e precárias cadeias de comando até o contágio das organizações criminosas e milícias e a exposição cotidiana ao risco de vida.** Imaginar que fosse possível, em pouco tempo, corrigir todos os desmandos, omissões e conivências das diferentes instituições de segurança do Estado do Rio de Janeiro seria ingênuo e temerário. (Grifo nosso)

É importante destacar fala do General Braga Netto, em palestra proferida na Fundação Getúlio Vargas (FGV-RIO), que se refere às notícias veiculadas na imprensa descrevendo os resultados da ação das Forças Armadas na segurança pública fluminense como “pífios”³⁷. O interventor atribuiu essa avaliação a “falta de conhecimento ou má-fé, uma vez que se cobram resultados estatísticos de redução da criminalidade, colocando na conta os meses iniciais da intervenção, quando esta estava na fase de planejamento e não se possuía sequer recursos financeiros para implementação das primeiras medidas interventivas. Nesse sentido, afirmou: *“Quando você vê uma manchete: ‘sete meses de intervenção e resultados pífios’, primeiro, os resultados não são pífios. Você tem que considerar que nós só fizemos a primeira grande operação conjunta em meados de abril”.*

37 Uma das reportagens nesse sentido foi escrita em 25/09/2018, por KAWAGUTI, Luís e denominada: Rio: interventor nega resultados “pífios” e atribui críticas a “desconhecimento ou má-fé”, sendo veiculado no Portal de notícias Uol e está Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/09/25/general-diz-que-criticas-a-resultados-da-intervencao-sao-desconhecimento-ou-ma-fe.htm>

Desta maneira, o interventor observou que embora o decreto de intervenção seja de 16 de fevereiro de 2018, a primeira atividade da intervenção ocorrera apenas de abril de 2018. Ademais, os dados que comparam os índices criminais, nos anos de 2017 e 2018, e são frequentemente noticiados pelos críticos da intervenção, desconsideram a greve da Polícia Civil (começou em final do mês de janeiro e terminou em abril do ano de 2017, transcorrendo por aproximadamente 80 dias), o que teria provocado subnotificações de crimes da população fluminense no período grevista, afetando as estatísticas, bem como distorceria possíveis comparações que se valham do período supracitado.

No mesmo evento, o interventor alertou ainda para os entraves burocráticos que a legislação licitatória estabelece, que os processos administrativos de aquisição com ou sem licitação (dispensa ou inexigibilidade, nas hipóteses conferidas por lei) demoram meses para serem concluídos. Prosseguiu ainda informando que os recursos prometidos pelo presidente Michel Temer (MDB) em março só puderam começar a ser usados efetivamente em junho, devido a esses entraves. Afirmou ainda, que o dinheiro estava sendo usado para a compra de cerca de 3.600 veículos, mais de 30 mil armas, mais de 1 milhão de munições e 2.000 coletes à prova de balas, entre outros itens.

Entretanto, o interventor ressaltou que o principal legado da intervenção seria intangível e não pode ser mensurado, visto que estaria associado à postura do policial de atuar com firmeza, mas com respeito e, ainda, no ensino, por meio de cursos.

Cumpram sublinhar que os indicadores de criminalidade no ERJ vêm apresentando progressiva melhora, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP). Este instituto constatou que roubos de rua e de cargas registraram quinta queda consecutiva, bem como a apreensão de armas que bateu recorde neste ano. A seguir, destacamos algumas das conclusões do ISP, veiculadas como notícia *“Agosto mantém tendência na queda dos crimes contra o patrimônio”* na sua página na internet:

O mês de agosto de 2018 apresentou mais uma queda para os crimes de roubo de rua em comparação com o mesmo período de 2017: caiu 16%. A Área Integrada de Segurança Pública (AISP) 20 (Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis) liderou a diminuição com 456 ocorrências a menos.

Foram registradas 673 ocorrências de roubo de carga no Estado do Rio de Janeiro em agosto de 2018, número que representa diminuição de 20% em relação ao mesmo mês em 2017. A taxa reforça o padrão de queda registrado em abril (-14%), maio (-39%), junho (-23%) e julho (-19%), todos comparados com seus respectivos correspondentes em 2017. A AISP 15 (Duque de Caxias) liderou as quedas neste comparativo.

Roubo de veículos também sofreu diminuição, em agosto de 2018, de 15% em comparação com o mesmo período do ano passado. A observação dos últimos três meses demonstra reduções em relação ao mesmo período do ano passado (-19%) e ao trimestre anterior neste ano (-21%).

(...)

Agosto de 2018 foi o mês com o maior número de armas apreendidas desde maio de 2017: 823 unidades retiradas das ruas, 10% a mais do que o período correspondente no ano passado.

Os registros de homicídio doloso apresentaram queda de 10% em relação ao mesmo período do ano passado, assim como redução de 12% em comparação com julho de 2018.

O ISP aponta que em agosto de 2018 foram 358 vítimas de homicídio doloso. Uma queda de 10% em relação ao mesmo mês de 2017 e de 12% em relação a julho de 2018, o que demonstra que apesar do pouco tempo a intervenção diminuiu os homicídios no ERJ.

Outrossim, em consonância a esse apontamento da diminuição de assassinatos, o ISP, em notícia de Karina Nascimento, de 18/01/2019, intitulada de “homicídio doloso apresenta menor número de vítimas em dezembro desde 1991” destaca que o indicador letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e morte por intervenção de agente do Estado) também apresentou resultados expressivos: foi o menor desde dezembro de 2015, com 447 vítimas, uma redução de 18% em relação a dezembro de 2017 e de 14% em relação a novembro de 2018. Nas mortes por intervenção de agente do Estado, o aumento em relação a dezembro do ano anterior foi de 3,5%, porém, na comparação do último trimestre do ano (outubro, novembro e dezembro) com o trimestre anterior (julho, agosto e setembro), houve queda de 16%.

Por oportuno, embora o período da intervenção federal tenha sido reduzido, ocorreram progressos, segundo os números do ISP. Contudo, para que esses progressos não sejam efêmeros, é preciso que as ações desenvolvidas pela intervenção tenham continuidade e aprofundamento, conforme o ciclo de políticas públicas neste trabalho apontado. Caso isso não aconteça, é provável que se perca os avanços conquistados e ainda se retroceda nos indicadores criminais.

As experiências exitosas em segurança pública ocorreram a partir de planejamento - com estudo das especificidades locais, regionais e até nacionais - traçando medidas estruturais e, principalmente, um rumo a ser seguido por anos, que atacaram diversos aspectos relacionados à segurança, independentemente de convicções político partidárias. Enfatiza-se que uma política de segurança que ultrapasse o enfrentamento requer continuidade temporal por anos, até mesmo por décadas, dependendo do quadro de deterioração que se encontra o território afetado pelos altos índices criminais. Soluções imediatistas, tão frequentemente cobrados no Brasil, apontam para resultados que não se sustentam e abalam a confiança da população nas instituições e no governo. Para tanto é preciso continuidade, abnegação e persistência, que não se esgotam no esforço da intervenção federal.

3.7.7. A necessidade de marco legal para a intervenção.

A política não só delibera quanto ao início e o propósito de uma Intervenção Federal num Estado, como também sobre o tipo de meios a serem empregados, de fato, em todas as suas fases. Portanto, é responsabilidade de quem estabelece a tarefa – no caso da intervenção Federal, o Presidente da República - prover os meios em recursos humanos, materiais e financeiros.

Assim, a intervenção deve permitir que seu responsável disponha de dinheiro para ações emergenciais, pessoal qualificada para auxiliá-lo nas especificidades da matéria em que se entendeu necessário intervir e, ainda, de regras bem definidas que tutelem a medida interventiva. Outrossim, vale repetir que os meios para melhorar os indicadores relacionados à segurança pública ultrapassam, a gestão exclusiva da área de segurança, que, no caso, foi conferida ao interventor federal no ERJ.

Como já foi abordado, cumpre enfatizar que medidas de cunho social, educacional e econômico-desenvolvimentista estão associadas a outras searas da administração federal, estadual e municipal não associadas, em regra, as competências atribuídas ao interventor federal. Ora, se não foi repassado ao interventor à incumbência de tais áreas, como se pode presumir a sua responsabilidade e culpá-lo por não ter sido desencadeado ações econômicas sociais.

O Presidente da República, na esfera das atribuições políticas, que o cargo lhe confere, definiu que somente na área de segurança se deveria intervir. Isto é, restringiu-se a atuação do interventor às ações de cunho administrativo organizacional dos órgãos de segurança pública (meios policiais ostensivos e investigativos; penitenciários e de defesa civil), para execução de uma política pública nesta área. Se quisesse alterar a política social e econômico-desenvolvimentista no ERJ, determinaria a intervenção nessas áreas. Se não o fez, extrai-se da sua decisão política, inclusive endossada pelo Congresso Nacional, que não merece correção interventiva nesses ramos, tampouco elas são necessárias para adoção de medidas emergenciais e diminuição dos índices de violência.

Vale lembrar que o interventor não tem qualquer ingerência nessa decisão política, cabendo-lhe apenas cumpri-la, requerendo os meios necessários para a intervenção federal. Reclamar com o interventor, que o investimento na área social é acanhado e inadequado não tem sentido, uma vez que, como explicado, não compete a ele, nem lhe foi conferido atribuição para cuidar desse assunto.

Por sua vez, a importância de um marco legal serve tanto para deixar mais claro os procedimentos que devem ser adotados, quando no caso de uma intervenção, como também, para definir o que se deve esperar no que tange aos resultados. No planejamento deverá

constar ainda, que outra ação deverá ser adotada caso não sejam atingidos os objetivos previstos, em um determinado tempo. Ademais, é preciso definir de forma detalhada os meios que o interventor terá a sua disposição para conseguir atingir os objetivos e metas traçados. Sem isso, a intervenção não passa de um ato político simbólico.

Igualmente, quanto o desencadeamento das medidas para restabelecer a normalidade institucional afetada pela crise que motivou a intervenção federal, deve-se estabelecer ordens claras, não genéricas, que não gerem dúvidas aos agentes. Ressalta-se que avaliar uma situação no ar condicionado de um escritório é bem diferente do que avaliá-la em uma comunidade dominada por criminosos, cujo erro de interpretação pode custar à vidas. Não é correto, que os riscos da intervenção fiquem por conta, por exemplo, dos militares, em decorrência de ordens imprecisas.

A insegurança jurídica e as possíveis consequências desastrosas de um ato equivocados, contudo, sem dolo, devem ser afastadas, sob pena de se permitir que um ato ao desagradar a um segmento da população seja transformado em um hipotético excesso na ação, com o militar acabando no banco dos réus, arcando com todas as responsabilidades e problemas na justiça. Portanto, segurança jurídica e clareza das ordens são imprescindíveis para que o agente trabalhe com foco nas atribuições que lhe foram conferidas. Se o Estado assim não agir, estará incorrendo em descaso, se omitindo de suas responsabilidades e impetrando ações inócuas para modificar a realidade. Caso não haja proteção aos agentes públicos da linha de frente, o custo individual será muito alto: arriscar a sua vida e ainda correr o risco de ser preso pelo desempenho regular de seu trabalho.

3.8 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NA COLÔMBIA: MEDELLÍN E BOGOTÁ, O QUE FOI FEITO PARA DIMINUIR OS ÍNDICES CRIMINAIS.

Na década de 90, a cidade de Medellín era associada ao cartel de drogas que levava seu nome, dirigido pelo traficante Pablo Escobar. Atualmente, é reconhecida como uma cidade-modelo, a qual está vencendo o crime. Em 2013, Medellín foi eleita a Cidade do Ano em um concurso realizado pelo *The Wall Street Journal* e pelo banco Citibank, em parceria com o Urban Land Institute, dos Estados Unidos, conforme reportagem de Lourival Sant'anna, de 05 out. 2017, da Revista Exame intitulada: Como Medellín virou a cidade-modelo que está vencendo o crime.

Outrossim, não foi um resultado isolado, nem por acaso, mas o esforço da sociedade colombiana. Medellín vem se destacando positivamente, uma vez que acadêmicos, empresários e políticos passaram a se reunir para buscar soluções conjuntas para os seus problemas. A aludida cidade colombiana de cerca de 2,5 milhões de habitantes (a segunda maior do país, depois da capital, Bogotá, todavia, sua Região Metropolitana, a qual se insere outras cidades limítrofes compreende aproximadamente 3,7 milhões) demonstra como uma cidade só tem a ganhar quando a redução dos índices de violência se torna o foco das políticas de Estado.

Nos anos 90, a taxa de homicídios em Medellín chegou a um pico de 380 por 100 mil habitantes ao ano, e isso lhe rendeu o título de cidade mais violenta do mundo. Esses números indicavam uma realidade selvagem e comum também no Brasil: moradores com medo de sair às ruas, bairros controlados por gangues, extorsões, sequestros e quadrilhas. De lá para cá, a incidência de homicídios caiu vertiginosamente, apontando que todo esforço da sociedade colombiana surtiu resultados.

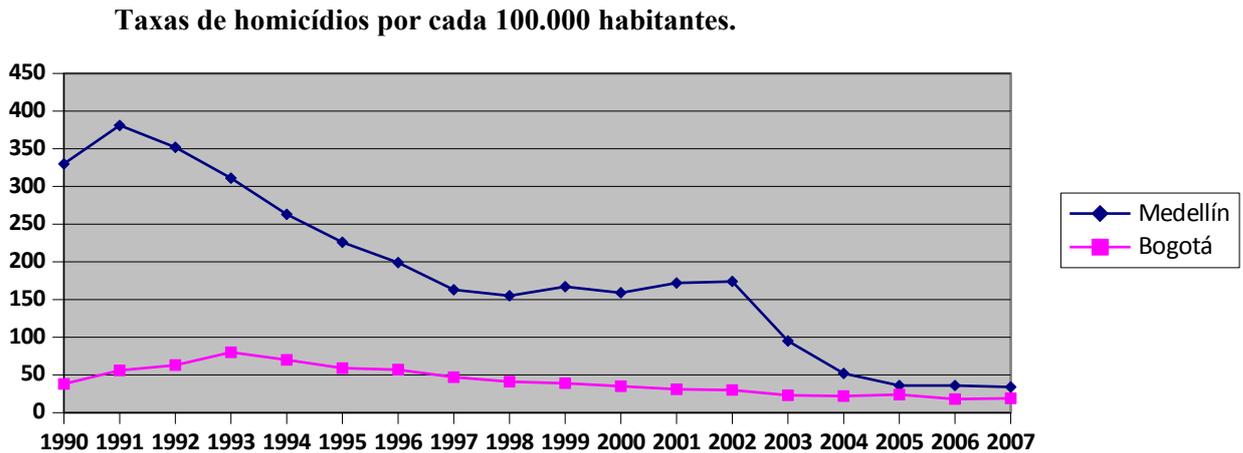
A explicação para o sucesso de Medellín na segurança pública reside numa combinação de coisas que não costumam andar juntas, principalmente no Brasil, haja vista a polarização e as disputas políticas. De um lado, houve uma intensa repressão policial e a aplicação de leis severas. De outro, programas sociais que oferecem uma porta de saída do mundo do crime, com capacitação profissional, renda garantida por tempo determinado e apoio psicológico e social, além da presença do Estado e apoio de organizações não governamentais. Registre-se ainda que o município investiu na coleta e na sistematização de dados sobre o crime e a situação social nas favelas, identificando parceiros e inimigos, de modo a que, após identificadas as causas e viáveis soluções para os problemas da segurança, fosse possível formular políticas adequadas a realidade colombiana.

Por sua vez, Bogotá também era considerada uma das cidades mais perigosas do mundo. A taxa de homicídios caiu de 80 por 100 mil habitantes no ano de 1993, a cidade nesse ano registrou 4.383 homicídios. Baixou, em 2007, à cifra de 19 por 100 mil (VELÁSQUEZ, 2012, p. 25). A política pública de segurança na Colômbia deu ênfase ao desenvolvimento social e nas seguintes áreas (VELÁSQUEZ, 2012, p. 30):

- Gestão pública transparente e responsável;
- Segurança cidadã;
- Urbanismo social;
- A educação; e

- Uma aposta pela social.

Cumprir informar que a continuidade das políticas públicas de segurança permitiu a diminuição dos índices de criminalidade. A redução progressiva dos homicídios conforme gráfico abaixo, cujas informações foram extraídas de VESLASQUEZ, (2012, p. 26), comprovam isso:



Esses resultados deveram-se ao processo de institucionalização da gestão da segurança cidadã e à definição progressiva de uma política pública nessa matéria, desde 1995, com a ajuda da Polícia Nacional, das demais instituições de segurança e justiça, e de instâncias da Administração Distrital. As características mais relevantes do processo vivido em Bogotá, em síntese, conforme relato de VELÁSQUEZ (2006), foram as seguintes:

1 - Gestão institucional do tema por parte da autoridade administrativa mais alta do município (responsável político pelo tema). Ainda que a responsabilidade sobre os temas de segurança seja compartilhada entre várias autoridades de segurança, justiça e administrativas da ordem nacional, em Bogotá, os prefeitos assumiram, desde 1995, a liderança e a coordenação da política pública de segurança cidadã na cidade, com base no mandato da Constituição Nacional. Isso permitiu que fosse dada prioridade à proteção da vida e que fossem levados a cabo projetos inovadores que melhoraram a convivência, a segurança cidadã e a coordenação interinstitucional. Criou-se o Comitê de Vigilância Epidemiológica que realizava semanalmente uma análise sobre as problemáticas de violência e delinquência e propunha ações para enfrentar os problemas identificados.

2 - Informação confiável. Posto que, sem informação detalhada dos atos de violência e delinquência, era muito difícil realizar análises, tomar decisões e avaliar as ações executadas para enfrentar os problemas de segurança cidadã, criou-se o Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), com informação da Polícia Metropolitana e do

Instituto Nacional de Medicina Legal. De igual forma, a partir do SUIVD, desenvolveram-se estudos e diagnósticos de violência e insegurança, o que permitiu conhecer mais a fundo as problemáticas e planejar ações focalizadas na sua resolução.

3 - Plano de segurança e convivência. A partir de 1995, foi formulado e colocado em execução um plano de segurança e convivência com projetos, programas e recursos voltados a fortalecer a ação da Polícia Nacional e das autoridades de justiça e a prevenir os atos de violência e delinquência que afetavam a segurança e a convivência dos cidadãos. O plano em tela, sem descuidar das ações coercitivas e da ação da justiça, orientou-se ao fortalecimento da cultura cidadã e à resolução, de maneira pacífica e coordenada, dos conflitos. Dentre esses programas, destacam-se:

a. Justiça próxima do cidadão. Nessa linha, inserem-se os programas de justiça alternativa, como a solução pacífica de conflitos entre particulares e no interior dos lares; o fortalecimento da justiça punitiva, como é o caso de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços que prestam a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto de Medicina Legal e a Polícia Judiciária. Os conflitos gerados na cidade como consequência da intolerância, os problemas no interior dos lares, os problemas entre vizinhos e em geral a violência de menor grau foram atendidos com: o fortalecimento das Delegacias de Família; a criação de unidades de mediação e conciliação e com Casas de Justiça que, além de atender diretamente esta problemática nas localidades, propiciaram a capacitação de líderes que se converteram em mediadores comunitários. No que tange ao fortalecimento da justiça punitiva, em 1999, criou-se a Unidade Permanente de Justiça (UPJ), da qual fazem parte a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto Nacional de Medicina Legal, a Polícia Metropolitana e de Trânsito e a Inspeção de Polícia.

b. Atenção a jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas. Desde o ano de 1998, a Administração Distrital formulou um projeto orientado à redução dos fatores intervenientes na violência juvenil. Promoveu-se atividades como: bacharelados curtos, com ênfase na convivência para jovens pertencentes a bandos e quadrilhas em processo de reinserção; atividades de formação para o trabalho; desenvolvimento de hábitos e competências básicas, atividades culturais, recreativas e de formação para a gestão do conflito em instituições escolares. Ademais, destacam-se os programas de Jovens Tecelões de Sociedade e o apoio a iniciativas juvenis para a convivência por meio de concursos como “os jovens convivem por Bogotá”, dentre

outros, os quais visavam à reinserir os jovens em processos educativos, laborais e sociais.

c. Melhoria da convivência e recuperação de lugares críticos. O Programa Missão Bogotá centralizou sua intervenção na recuperação de espaços críticos em matéria de segurança e convivência. Para tanto, com apoio da Polícia Metropolitana, o programa definiu e aplicou planos e ações voltados à melhoria da segurança e ao fortalecimento dos laços de afinidade que vinculam os cidadãos com seus entornos comunitários. Nesse sentido, por meio do programa Renovação Urbana, desde o ano de 1998, foram empreendidas intervenções no lugar mais violento da cidade, conhecido como “El Cartucho”, onde se consumiam e comercializavam drogas e armas e eram organizadas atividades delitivas. Igualmente, o apoio da Polícia Comunitária converteu-se em um gerador de espaços de inclusão social de setores da população que haviam sido vistos por parte das políticas como receptores de serviços e não como agentes de desenvolvimento: setores como o das prostitutas e dos moradores de rua (indigentes), alguns dos quais, hoje, fazem parte do programa Missão Bogotá como “Guias Cívicos”.

d. Recuperação do espaço público. A recuperação do espaço público não apenas contribui para a melhoria da percepção de segurança, mas também impacta no meio ambiente, desconfigurando a tríade “delinquente, entorno e vítima”, indispensável para que se possibilite o delito. Prova disso foram as reduções substanciais da atividade delitiva, ao longo dos anos de 2001 a 2003, no centro da cidade e em diversos lugares da cidade em que foi realizada a recuperação do espaço público.

e. Hora da cenoura. Trata-se de medida que consistiu em fechar à 1:00h da manhã os estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas. Essa medida, denominada de “hora da cenoura”, empreendida em 1995, segundo o estudo já mencionado da Universidade dos Andes, contribuiu com a redução do homicídio comum em 8%.

f. Desarmamento. Tal como a “hora da cenoura”, essa medida por si só não pode explicar a redução considerável registrada no caso dos homicídios e das lesões comuns. O estudo da Universidade dos Andes, anteriormente mencionado, identificou que essa medida havia contribuído para a redução de 14% nos homicídios comuns ocorridos entre 1995 e 1999. Desse programa, também deve-se destacar as ações de entrega voluntária de armas, o desarmamento dos colégios e a apreensão e confisco de armas ilegais e legais, que propiciaram aos cidadãos espaços de reflexão sobre o uso das armas no momento de resolver conflitos. Por sua vez, adicionalmente às

campanhas de desarmamento nos últimos anos, aumentou o confisco de armas, principalmente de armas ilegais.

g. Atenção à população deslocada de suas residências pela violência. A Prefeitura Maior criou em 1999 a primeira Unidade de Atenção Integral à População Deslocada pela Violência no país, da qual fazem parte, por parte do Distrito, a Secretaria de Governo, a Secretaria de Bem-Estar Social, a Secretaria de Saúde e a “Personería” (grupo de oficiais) e, por parte da Nação, a Rede de Solidariedade e a Defensoria Pública. O propósito desta unidade é restabelecer as condições de vida das famílias afetadas, prevenir as causas do deslocamento e gerar propostas de estabilização e consolidação socioeconômica.

h. Fortalecimento da investigação criminal. Em conjunto com o departamento Administrativo de Segurança (DAS), a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto de Medicina Legal, a Polícia Nacional, desde 2002, foram realizados, no campo da investigação criminal, diversos cursos de atualização dos conhecimentos da polícia judiciária e de padronização dos procedimentos de polícia para a inspeção do lugar de comissão dos atos delitivos, buscando prover os Promotores com maiores elementos para iniciar uma investigação e levá-la a cabo em bons termos. Nesse sentido, foram fortalecidas essas instituições com equipes técnicas que melhoraram o manejo da cena do crime, a embalagem das provas e a cadeia de custódia.

4. Criação de infraestrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros. Para o manejo e a gestão da segurança cidadã e da convivência, a partir de meios coercitivos e preventivos, em 1997, criou-se a Subsecretaria de Assuntos para a Convivência e para a Segurança Cidadã, submetida à Secretaria de Governo. Essa subsecretaria conta, desde a sua criação, com pessoal administrativo especializado que lida com projetos, programas e recursos que atendem desde o fortalecimento dos organismos de segurança e justiça, vinculados ou não à prefeitura, até projetos orientados para melhorar a convivência cidadã.

5. Fortalecimento da polícia metropolitana. As Administrações Distritais, nos últimos anos, aumentaram significativamente o orçamento para fortalecer essa instituição, adotando as seguintes providências:

a. Comunicações e mobilidade. Com o fim de fortalecer tecnicamente à polícia, desde 1994, iniciou-se um processo de modernização do Centro Automático de Despacho (CAD), que resultou em uma diminuição substancial nos tempos de resposta as

chamadas dos cidadãos. Passou-se de 20 minutos em média de resposta para 5 minutos. Igualmente, a partir de 1999, cada policial na rua contava com um rádio de comunicação, o que facilitou a resposta oportuna e adequada frente aos atos de violência e delinquência. Por outro lado, desde 1995, foi iniciada a modernização e a ampliação do parque automotivo, com o que não apenas foi feita a reposição dos veículos que se encontravam fora de serviço, como a ampliação dos números de patrulhas e motos, o que permitiu uma maior mobilidade e prover respostas oportunas.

b. Infraestrutura. Com a perspectiva de prestar um serviço com qualidade, em 1998, foi reordenado o programa de Centros de Atenção Imediata (CAI), que se localizaram em lugares estratégicos da cidade, com base na análise minuciosa da atividade delitiva por setores. Ao mesmo tempo, foram estabelecidas novas jurisdições (evitando a superposição de serviços ou de modalidades de vigilância), diminuindo seu número e aumentando seu pessoal e os meios de apoio. Adicionalmente aos CAI, foram construídos ou melhorados os postos policiais das localidades.

c. Fortalecimento do talento humano. As ações não se limitaram ao seu fortalecimento material, mas também se orientaram à melhoria do talento humano. Desde 1996, destinaram-se recursos à capacitação e atualização de aproximadamente 14.000 oficiais, suboficiais, membros do executivo e agentes, homens e mulheres de todas as áreas de serviço. As temáticas abordadas nesses processos de capacitação foram orientadas a melhorar a capacidade dos membros da polícia na gestão cotidiana dos problemas urbanos. As principais temáticas foram: direito (e poder) de polícia, direitos humanos, direito internacional humanitário, gestão gerencial, gestão pública, segurança e convivência cidadã, abuso sexual de menores, polícia comunitária, inglês, informática, padronização de procedimentos, administração do local do crime, pedagogia e metodologia de educação de adultos.

d. Participação comunitária. Com o objetivo de vincular as comunidades ao tema de segurança, o Comando da Polícia Metropolitana promoveu diversos programas especiais, como as Escolas de Segurança Cidadã, onde são capacitados os líderes comunitários para que trabalhem de maneira coordenada com as autoridades na prevenção da violência e da delinquência, apoiando suas comunidades. Foi incentivada em 1995 a criação de Frentes Locais de Segurança, que são organizações de caráter comunitário, que integram os vizinhos por quadras, setores, bairros, condomínios fechados e edifícios. Com essas frentes, buscou-se combater o medo, a apatia, a

indiferença e a falta de solidariedade frente à ação dos delinquentes e a própria violência em si.

e. Gestão do trânsito. Ocorreu o melhoramento da segurança nas ruas, pois esta instituição não se limitou à regulação da mobilidade dos veículos e pedestres, mas, como autoridades de polícia, desempenham, igualmente, funções preventivas e repressivas no controle dos delitos.

f. Polícia Comunitária. Em 1999, entrou em funcionamento uma nova modalidade de serviço policial que foi a Polícia Comunitária (polícia de proximidade), cujo objetivo é aproximar a polícia da comunidade e propiciar uma cultura de segurança cidadã no bairro ou setor designado, em busca da melhoria da qualidade de vida, por meio da integração entre: a administração local, a polícia e a comunidade.

g. Menor número de policiais para a administração e maior para a vigilância. A mais recente estratégia (ano de 2001) foi a de maximizar o número de policiais nas ruas, o que foi possível mediante a diminuição desses em cargos administrativos e sua designação para lidar com a violência nas ruas. Atualmente, cerca de 1.500 policiais que estavam na área administrativa e em alguns serviços especiais (escoltas, vigilância de instalações ou apoio a outras instituições), foram designados à vigilância e à segurança cidadã.

h. Zonas Seguras. Com o apoio da Câmara de Comércio de Bogotá, desde o ano de 2001, iniciou-se o programa “Zonas Seguras”, no qual foram definidas 28 quadras da cidade, especialmente em áreas comerciais e de alta presença cidadã e onde a polícia, com a participação e o apoio da comunidade organizada se faz presente de forma permanente. Além da polícia em veículos e motos, cada zona conta com uma unidade móvel que atende às denúncias dos cidadãos. Opera todos os dias de 8 da manhã às 8 da noite nas zonas das cidades em que se registra uma maior atividade comercial, educativa, recreativa e uma alta concentração populacional, necessitando, portanto, de uma atenção especial por parte das autoridades distritais e da Polícia.

6. Prestação de contas, avaliação e acompanhamento. Com base nas análises da informação do Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), bem como nas investigações e reuniões periódicas interinstitucionais, fazia-se acompanhamento e avaliação. Os resultados da política de segurança eram avaliados, pelo menos uma vez ao mês, pelo Conselho Distrital de Segurança, presidido pelo Prefeito Maior e com a participação

do Comandante da Polícia Metropolitana, o Promotor Seccional, o Vice-procurador da nação e outras autoridades de segurança e justiça.

7. Avaliação externa. O setor privado, por meio do programa “Bogotá como vamos”, da Câmara de Comércio de Bogotá, o principal jornal do país (El Tiempo) e uma reconhecida ONG acompanharam e controlaram os resultados do Plano de Segurança mediante a realização de pesquisas de vitimização e percepção de segurança. Deve-se destacar como, nos últimos anos, os resultados dessas pesquisas demonstram que os cidadãos sentem-se mais seguros na cidade e possuem mais confiança nas autoridades, especialmente na Polícia Metropolitana.

Percebe-se, em termos gerais, que os avanços se devem a um trabalho coordenado que soube balancear as ações preventivas e as ações coercitivas em face dos preceitos do Estado de Direito colombiano. As transformações também só foram possíveis graças à boa relação entre os setores público e privado. Acadêmicos, empresários, políticos e a própria população passaram a interagir de modo a envidar esforços para buscar soluções conjuntas para os problemas.

Registre-se que sucessivos prefeitos deram continuidade aos planos das administrações anteriores porque as políticas públicas são construídas em consenso com a ajuda e participação conjunta e não sofrem com as disputas partidárias, tão comuns no Brasil.

Neste contexto, Bogotá e Medellín surgem como dois exemplos de experiências locais bem-sucedidas, que denotam que, quando responsabilidades constitucionais e legais são assumidas, consegue-se melhorar a segurança. Ambas apostaram em ampla renovação nos modelos de gestão institucional e planejamento das cidades e em processos de reconstrução institucional, física e da cidadania que envolveram não apenas reformas policiais, mas também a recuperação urbanística, social, administrativa e política, associadas a uma gestão transparente e responsável.

Como resultado, além da efetiva redução dos indicadores de criminalidade, notou-se também o crescimento da percepção de segurança entre a população, cujos índices chegaram a 73% em Medellín e 44% em Bogotá, quando questionados sobre sua percepção de segurança no bairro de residência. Estes resultados foram produto do processo de institucionalização da gestão da segurança cidadã e da definição progressiva de uma política pública nessa matéria desde 1995, com ajuda de uma Polícia Nacional, das demais instituições de segurança e justiça e de instâncias da Administração Distrital.

Em resumo, os bons resultados da política pública de segurança colombiana, com o a consequente diminuição dos índices de criminalidade, deveu-se ao trabalho conjunto e coordenado de diversos atores, com a adoção de medidas, que apostaram em uma visão de desenvolvimento de longo prazo para as aludidas cidades, sob forte liderança política de prefeitos.

3.9 SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

A Lei nº 13.675/18 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (art. 1º).

Salienta-se que a aludida lei alude a direitos e conceitos já reconhecidos pela Constituição e pela legislação em vigor, reafirmando que a segurança pública é dever do Estado (união, estados, municípios e Distrito Federal) e responsabilidade de todos (art. 2º).

É importante ressaltar que a Lei nº 13.675/18 tem conteúdo genérico e abstrato, destacando princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, bem como indicando como meios e instrumentos para a implementação da PNSPDS: os planos de segurança pública e defesa social; o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social; o Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídios de Jovens; e os mecanismos formados por órgãos de prevenção e controle de atos ilícitos contra a Administração Pública e referentes a ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, todos a serem ainda elaborados.

O § 2º do art. 9º da Lei nº 13.675/18 elenca como integrantes operacionais do SUSP:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III – (VETADO);
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares;
- VI - corpos de bombeiros militares;
- VII - guardas municipais;
- VIII - órgãos do sistema penitenciário;
- IX - (VETADO);
- X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;
- XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);
- XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;
- XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);
- XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);
- XV - agentes de trânsito; e
- XVI - guarda portuária.

Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. (BRASIL, 2018)

Merece destaque que o SUSP será coordenado pelo Ministério Extraordinário da Segurança Pública, o qual fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos.

O art. 12 da supracitada lei estabelece os parâmetros de aferição anual de metas. Já os artigos 13 e 14 preveem obrigações e responsabilidades para Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Outrossim, há também na Lei nº 13.675/18 dispositivos legais de controle, tais como: controle interno; acompanhamento público da atividade policial; transparência e integração de dados e informações que tratam, basicamente, das já conhecidas ouvidorias e corregedorias e, portanto, não inovam nesse quesito.

Cumprido elucidar que se estabeleceu também o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (Sievap), que é constituído, entre outros, pelos seguintes programas:

- I - Matriz curricular nacional;
- II - Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp);
- III - Rede Nacional de Educação a Distância em Segurança Pública (Rede Ead-Senasp);
- IV - Programa nacional de qualidade de vida para segurança pública e defesa social.

Por oportuno, verifica-se que a lei é prolixa e simbólica, não oferecendo respostas imediatas aos problemas brasileiros de segurança pública. A lei não especifica as medidas a serem adotadas e quais problemas a serem enfrentados, se fixando no ambiente genérico e abstrato, como dito.

As respostas imediatas, que a sociedade brasileira ansiava, a Lei 13.675/18 não ofereceu. Espera-se que os planos descritos no seu conteúdo detalhem os problemas brasileiros relativos à segurança e determinem as ações concretas para diminuição dos índices de criminalidade. É necessário diagnóstico preciso por meio de indicadores que apontem os problemas e as soluções técnicas adequadas e viáveis a serem escolhidas e implementadas, conforme o ciclo de políticas públicas, já esboçado no capítulo 1 deste trabalho.

O problema da segurança já consta da agenda brasileira. Já foi tomada a decisão quanto ao enfrentamento do problema ao menos é o que se extrai dos discursos e promessas políticas, especialmente em período eleitoral. Todavia, é preciso que se adote medidas e, principalmente, que essas ações após implementadas, surtam o efeito de reduzir os índices

criminais. Para tanto, faz-se necessário a avaliação, controle e aferição de resultados, item 1.4 deste estudo. Sem a definição de objetivos claros, metas e como se alcançará os resultados pretendidos, isto é, ações concretas as quais tratem das causas da criminalidade, não só as consequências, são inócuas normas que se limitem a repetir o direito a segurança das pessoas.

Ressalta-se que não só depende da confecção dos planos, com conteúdo prático e sem abstração, mas também da definição expressa de onde sairá o dinheiro para a implementação destes. A fonte dos recursos é imprescindível para se dar efetividade a aludida norma. O exemplo colombiano é o que há de real na América Latina no que tange a diminuição dos índices de violência. O Brasil não precisa reinventar a roda, contudo precisar traçar um plano viável que permita avanços nessa seara.

4. O LIMITE JURÍDICO-LEGAL DA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

As Forças Armadas estão inseridas no título V da Constituição Federal que dispõe sobre a defesa do Estado e das instituições democráticas, sendo-lhes atribuídas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, sob a autoridade suprema do Presidente da República (art. 142). O emprego militar deve ocorrer de modo emergencial e temporário, para debelar crise institucional, nos exatos termos dispostos no aludido art. 142. Caso contrário, não se justifica a atuação das Forças Armadas e há nítido desrespeito os ditames constitucionais. A exceção não deve se tornar regra, em prejuízo de políticas públicas que enfrentem os problemas da segurança pública. Este capítulo visa destacar os limites jurídico-legais da atuação das Forças Armadas na segurança pública.

4.1 A BANALIZAÇÃO DO EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS EM PREJUÍZO DA LEI

A banalização do emprego das Forças Armadas na segurança pública é preocupação tanto de militares quanto de estudiosos do tema. O clamor popular por segurança não deve justificar o emprego militar em desacordo com a lei. Sobre esse assunto Arruda (2007) afirma:

O aumento da criminalidade em certos momentos é capaz de causar comoção social. Não é essa, entretanto, a abrangência nem o sentido visado pela Constituição para afastar o princípio da autonomia dos estados e autorizar o emprego das Forças Armadas. Todas essas situações, sem exceção, se circunscrevem à esfera policial. (ARRUDA, 2007, p. 105)

Salienta-se que a preocupação relativa ao reiterado emprego militar é legítima, afinal, como se observou no histórico das operações militares neste estudo, no capítulo 2, a excepcionalidade vem se tornando regra, devido à constância. Enfatiza-se ainda que, mesmo em missões pontuais, não são colocados à disposição das Forças Armadas todos os meios para a solução do problema da criminalidade, que devido a sua profundidade e complexidade exigem uma atuação muito mais ampla, com medidas políticas, contínuas, de curto, médio e longo prazos.

A população, no entanto, tem a falsa impressão de que a força militar bastaria para a resolução do problema. Essa visão se baseia fundamentalmente na imagem de credibilidade e seriedade que tem as Forças Armadas perante a opinião pública, bem como na percepção de

agravamento da violência, sem que encontre por parte das autoridades e instituições diretamente envolvidas com o problema da segurança, resposta adequada aos anseios e preocupações da população.

Nesse sentido, vale destacar o que já explicou o então Comandante do Exército, General Vilas Bôas, na entrevista ao programa *Conversa com Bial*, no dia 19 de setembro de 2017, da Rede Globo de Televisão: *“a Força Armada é empregada para criar condições de segurança e estabilidade para que outros vetores do governo e do Estado venham a atuar e criar condições e modificar a realidade daquele ambiente”*. Portanto, extrai-se dessa premissa que o emprego das Forças Armadas não significa a solução do problema da criminalidade, principalmente em comunidades, e sim permite ao Estado voltar a exercer plenamente as suas atribuições. Sem outras medidas simultâneas que permitam consolidar a presença estatal em áreas econômicas (emprego e renda) e sociais (educação, saúde, lazer, urbanização) a participação das Forças Armadas tem efeitos momentâneos e temporários. Enfatiza-se que o ciclo de políticas públicas deve ser observado na elaboração e implementação da política pública de segurança, especialmente a formação da agenda como preceitua KINGDON (2003) e foi objeto de destaque no capítulo 1.

4.2. JUDICIALIZAÇÃO DAS QUESTÕES ATINENTES AO EMPREGO MILITAR EM OPERAÇÕES (GLO).

É razoável que se exija do agente público que este, ao avistar um criminoso com o fuzil, espere que o marginal atire primeiro, para somente nesse caso revidar a agressão? O atirar primeiro pode significar a sua sobrevivência ou a perda da sua vida. Verificam-se defesas nesse sentido, de que o militar deva reagir somente se o criminoso atirar. Sobre isso, O Desembargador Federal e professor Reis Friede observa (FRIEDE, 2018):

Não é razoável supor que um soldado convocado por uma determinação legal incondicional não possa atirar em um bandido que ostenta um fuzil de guerra, ainda que não esteja mirando para ele diretamente, caracterizando a excludente de legítima defesa.

A intervenção não é, como já dissemos, um estado de exceção, mas se constitui em uma regra de exceção, e como tal deve ser interpretada pelos integrantes da magistratura. Não prover aos interventores os meios adequados para sua atuação é condenar toda a operação ao fracasso.

A ONU entendeu isso perfeitamente e, durante sua intervenção no Haiti, liderada pelas tropas brasileiras, o sucesso decorreu, sobretudo, desse entendimento de que é legítima a ação de alguém que mata outrem que está portando uma arma de guerra, mesmo sem estar apontando diretamente para um cidadão ou para integrantes das forças militares e policiais. (Grifo nosso)

Vale lembrar que as Forças Armadas são compostas em parte de jovens pobres, que estão a serviço do Estado, e em nome deste foram designados para o serviço militar e, no caso de GLO, para combater criminosos. Não se quer aqui defender abusos, arbitrariedades e excessos dos agentes legais, contudo é preciso que quem arrisca a vida numa operação, se sinta seguro em realizar tal tarefa.

O General Eduardo Villas Bôas demonstra preocupação ainda, na entrevista ao programa *Conversa com Bial*, no dia 19 de setembro de 2017, da Rede Globo de Televisão, quanto à segurança jurídica, principalmente a respeito da possibilidade de julgamento de militares pela justiça comum. Defende que os militares em operação de GLO devem ser julgados pela Justiça Militar, e que não seria ético devolver a sua família, na condição de réu sujeito ao tribunal do Júri, um cidadão que, cumprindo ordens estatais tenha matado um traficante, por exemplo.

A controvérsia sobre a o julgamento de crimes dolosos contra a vida praticado por militares vem sendo objeto de judicialização. A Lei nº 13.491/2017 transferiu da Justiça Comum para a Justiça Militar da União o julgamento de crimes dolosos contra a vida cometidos por militares das Forças Armadas contra civis, durante operações militares específicas, ao estabelecer:

Art. 1º O art. 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º

II – os crimes previstos neste Código e os previstos na legislação penal, quando praticados:

§ 1º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civil, serão da competência do Tribunal do Júri.

§ 2º Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares das Forças Armadas contra civil, serão da competência da Justiça Militar da União, se praticados no contexto:

I – do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa;

II – de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante; ou

III – de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária, realizadas em conformidade com o disposto no art. 142 da Constituição Federal e na forma dos seguintes diplomas legais: LEI Nº 13.491, DE 13 DE OUTUBRO DE 2017 (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Desta maneira, conferiu-se a Justiça Militar a atribuição para julgar os crimes dolosos contra a vida em operações de GLO. Registre-se que antes da lei já havia considerações favoráveis e contrárias a sua aprovação. Em reportagem do *Jornal o Globo*, de 09/08/2017, assinada por Antônio Werneck: *“Comandante do Exército cobra apoio jurídico*

a militares que atuam no Rio” fico clara a controvérsia. Nessa reportagem, o General Villas Bôas se referiu ao então projeto de lei, em tramitação no Senado, que impede o julgamento na Justiça Comum de militares envolvidos em crimes contra civis. De acordo com a aludida proposta, que viria a se tornar a Lei 13.491/2017, crimes dolosos contra civis praticados por militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, na vigência da Operação de Garantia da Lei e da Ordem, devem ser apreciados e julgados apenas pela Justiça Militar. Dessa forma, defendeu o Comandante do Exército, em nota enviada ao Jornal o GLOBO, e que consta da mencionada reportagem acima, o seguinte:

(...) as operações de GLO devem ocorrer em um quadro de clara segurança jurídica para o militar e para a operação propriamente dita. Há de se considerar que as operações de Garantia da Lei e da Ordem, com o emprego de militares treinados e equipados, devem ocorrer amparadas pela legislação penal militar. Atualmente, em alguns casos, é aplicável a legislação penal comum. Isso pode trazer prejuízos para a carreira profissional do militar, caso ele venha a se envolver em um confronto, e para a operação em si, já que uma pronta reação pode ficar comprometida.

Por outro lado, de forma contrária, na mesma reportagem, Daniel Sarmiento expressou entendimento de que o projeto de lei defendido pelo Exército: *“viola a Constituição, que só admite o julgamento pela Justiça Militar de crimes de natureza tipicamente militar”*. Sarmiento afirmou que, se uma lei nesse sentido for aprovada, o país terá um retrocesso. Ele lembrou que a Justiça Militar é muito singular por ser majoritariamente composta por oficiais que, não necessariamente, precisam ter formação jurídica. Segundo Sarmiento, os militares são treinados e adestrados a vida toda para pensar na lógica da hierarquia e da disciplina. Não é essa a lógica do sistema da Justiça comum. Pode haver uma tendência, por exemplo, de tolerância a atos de violação dos direitos humanos da população civil. O professor Sarmiento afirma ainda: *“A legislação da maneira que está já é absurda. Eu acho que uma mudança significaria um retrocesso. Na minha opinião, você tem que reduzir a competência da Justiça Militar, em vez de ampliá-la”*.

Numa decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, em Recurso Ordinário de *Habeas Corpus* nº 127.202/RJ, julgamento 17/12/2015, são expostos os argumentos favoráveis e contrários a que Justiça Militar seja a competente para decidir as ações penais envolvendo a GLO. No caso específico abordado pelo supracitado Recurso Ordinário, trata-se de civil a quem é atribuída prática de desacato contra integrante de operação de pacificação, em atividade de GLO. A Defensoria Pública Federal interpôs o aludido recurso com os seguintes argumentos: 1) a inconstitucionalidade da atuação das Forças Armadas em ação de segurança pública; 2) a incompetência da Justiça Militar, tendo em vista que o crime teria sido praticado por civil, em local não sujeito à administração militar; e 3) a inconstitucionalidade

do artigo 90-A da Lei 9.099/95, que veda a aplicação daquele diploma normativo à Justiça Militar.

Desse modo, almejava a Defensoria o provimento do recurso a fim de que fosse anulado o processo, desde o recebimento da denúncia, ou, subsidiariamente, para que fosse reconhecida a aplicabilidade da Lei nº 9.099/95. A decisão judicial reconheceu a competência da Justiça Militar, afastando os argumentos da Defensoria, sendo proferida nos termos, que de forma sucinta se expõe abaixo:

Ademais, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal já perfilhou entendimento contrário à tese defensiva. Refiro-me ao HC 112.932, de minha relatoria, assim ementado:

“[...]”

1. Compete à Justiça militar processar e julgar civil acusada de desacato praticado contra militar das Forças Armadas no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública (art. 9º, III, d, C.P.M). Processo de pacificação das comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão. Precedentes da Primeira Turma: HC 115.671, Relator para o acórdão o Ministro Marco Aurélio; e HC 113.128, Rel. Min. Luís Roberto Barroso. 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 90-A da Lei nº 9.099/1995, com a redação dada pela Lei nº 9.839/1999 (HC 99.743, Relator para o acórdão o Ministro Luiz Fux). Inaplicabilidade da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais ao âmbito da Justiça militar. (Grifo nosso)

Ressalta-se que o caso aludido trata de desacato praticado por civil. Ainda sobre esse assunto, merece destaque a recente alteração legal realizada pela Lei 13.774, de 19 de dezembro de 2018. Antes dessa lei, a previsão legal que vigorava era de que civis fossem julgados na Justiça Militar da União, desde que se enquadem nas hipóteses previstas no art. 9 do Código Penal Militar (CPM). Então, os civis que cometiam crime militar eram julgados pelo Conselho Especial de Justiça ou Conselho Permanente de Justiça, composto de um juiz civil (concurado) e quatro juízes militares, escolhidos por meio de sorteio, forma esta mantida nos art. 20 e 21 da Lei 13774/18.

A legitimidade dos juízes militares para processar e julgar os civis que cometessem crimes militares era questionada com frequência. Além de outros argumentos, inclusive os já observados pela Defensoria Pública da União acima, arguia-se que esses civis não estariam submetidos à rígida disciplina militar, o que fugiria dos objetivos do julgamento pelos Conselhos: os militares julgarem seus pares.

A Lei 13.774/18 atendeu a esses reclames prevendo no inciso 1-B de seu art. 30 que os civis que cometerem crimes militares serão julgados monocraticamente pelo juiz federal da Justiça Militar: *“1-B - processar e julgar civis nos casos previstos nos incisos I e III do art. 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), e militares, quando estes forem acusados juntamente com aqueles no mesmo processo”*. Desta maneira,

após a aprovação da Lei 13.774/18 os civis poderão continuar sendo julgados pela justiça federal da União, quando cometerem crime militar, contudo, o julgamento será do juiz federal da justiça militar, monocraticamente, e não do conselho permanente ou especial de justiça, integrado por juízes militares.

Por sua vez, destaca-se que controvérsia maior ocorre na hipótese de homicídio contra civil praticado por militar em operação de GLO, como se segue. Cabe salientar que o legislador atribui competência da Justiça Militar para julgar os crimes cometidos no âmbito das Operações de GLO, conforme § 7º, do Art. 15 da LC 97/99:

§ 7º A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Contudo, num primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal vinha desconsiderando o referido artigo em alguns julgados, sob a alegação de que a atividade militar não estaria amparada pelo art. 142 da CRFB/1988 e que, em tempo de paz, a Justiça Militar não tem competência para processar e julgar civis por delitos praticado contra militar, mas ocorridos em ambiente estranho às Forças Armadas, atribuindo a competência dos crimes praticados em áreas ocupadas à Justiça Federal:

(...) refoge à competência penal da Justiça Militar da União processar e julgar civis, em tempo de paz, por delitos supostamente cometidos por estes em ambiente estranho ao da Administração Militar e alegadamente praticados contra militar das Forças Armadas no contexto do processo de ocupação e pacificação das Comunidades localizadas nos morros cariocas, pois a função de policiamento ostensivo traduz típica atividade de segurança pública” (HC nº 112.936/RJ, Segunda Turma, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 17/5/13).

Em 2013, a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5032), cuja relatoria atual é do Ministro Marco Aurélio, com pedido de liminar, contra a regra prevista na Lei Complementar 97/1999, na redação dada pelas Leis Complementares 117/2004 e 136/2010, que insere na competência da Justiça Militar o julgamento de crimes cometidos no exercício das atribuições subsidiárias das Forças Armadas, destacando:

A Lei 97/99 dispõe sobre normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Segundo a PGR, com as LC 117/2004 e 136/2010, foram introduzidas alterações principalmente para detalhar a atuação subsidiária das Forças Armadas em operações para garantia da lei e da ordem e de combate ao crime, como as ocupações de favelas no Rio de Janeiro.

A PGR sustenta que, além de regular as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, as alterações no parágrafo 7º do artigo 15 da LC 97/1999 ampliaram demasiadamente a competência da Justiça Militar, violando o artigo 5º, *caput*, da

Constituição Federal ao estabelecer foro privilegiado sem que o crime tenha relação com funções tipicamente militares. De acordo com os autos, o dispositivo também contraria a Constituição nos artigos 5º, inciso LIII, e 124, ao classificar de crime militar delito comum, “desvirtuando o sistema constitucional de competências”. Segundo a ação, “o alargamento dessa competência atenta contra todo o regime de direitos fundamentais inscritos na nossa Carta Magna”. *A PGR argumenta que, apesar de a Constituição Federal deixar para norma infraconstitucional os critérios de fixação de competência da Justiça Militar, “não é qualquer crime que pode a ela ser submetido, senão o crime militar. E este, por sua vez, não é qualquer crime praticado por militar”, argumenta.*

A ADI 5032 elenca precedentes em que o STF atribui à Justiça comum a competência para julgar crimes de militares fora do exercício de suas funções. Afirma, também, que o tema já foi abordado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, todos de acordo no sentido de que deve vigorar o “princípio da especialidade”, que atribui jurisdição militar apenas aos crimes cometidos em relação com a função tipicamente militar. (Grifo nosso)

No mais, quando se tratar de crime doloso contra vida, o STF já se manifestou pela constitucionalidade do disposto no parágrafo único do artigo 9º, determinando que os crimes dolosos contra vida e cometidas contra civil, serão da competência da Justiça Comum. Tal posição é diametralmente oposta ao Superior Tribunal Militar, que já se manifestou pela competência da Justiça Militar da União para julgamento dos crimes dolosos contra vida:

EMBARGOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO.

I- A competência da Justiça Militar da União, no caso concreto, é constitucional e em razão da lei. Atribuir, no caso vertente, a competência ao Tribunal do Júri para processá-lo e julgá-lo, o que só poderia ser alcançado, via mudança constitucional, porque o conceito de crime começou pela Constituição que dá competência exclusiva à Justiça Militar da União para processar e julgar os crimes militares definidos em lei, sem especificar em que situações, deixando isso a cargo da lei ordinária, como se vê do art. 124, preenchido o requisito constitucional, só então, passa-se ao art. 9º, do CPM, juntamente, com o tipo incriminador. (STM, Embargos nº 2009.01.007617-8. Rel Min Sergio Ernesto Alves Conforto. Pub DJ 26/03/2010)

Importante frisar que, no caso dos crimes dolosos contra a vida ocorridos em Operações de GLO, a análise de competência não avalia questões intencionais do agente (dolo ou culpa), bem como eventuais causas que excluem a ilicitude (legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou estado de necessidade), mas tão somente se cabe àquela justiça especializada julgar ou não aquele caso.

A problemática não se situa na análise do fato, já que caberá ao juízo, seja militar ou federal, a verificação dos elementos concretos que caracterizam a conduta como dolosa ou culposa, bem como se naquele caso específico está configurada a legítima defesa. Toda a celeuma encontra-se na competência da Justiça Comum, no caso, a Justiça Federal, em analisar e julgar os fatos ocorridos em um teatro de operações militares, em detrimento da justiça castrense, tendo em vista as especificidades militares envolvidas.

Neste caso, a competência por prerrogativa de função da Justiça Militar é uma

garantia constitucional do militar de ser julgado por seus pares, em função da especificidade da função desempenhada. O Ministro César Peluso, relator no STF do *Habeas Corpus* (HC) nº 91437/PI, DJ 19/10/2007, ATA nº 46/2007, alude lição do saudoso Ministro Victor Nunes Leal no seguinte sentido:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é realmente instituída, não no interesse pessoal do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com alto grau de independência, que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade (Rcl nº 473, Rel. Min. Victor Nunes Leal, DJ de 06.06.62).

Registre-se que apesar da desconfiança levantada sobre a parcialidade da Justiça Militar, refletidas, por exemplo, nas afirmações do professor Sarmiento, já neste trabalho destacadas, não há estudo ou pesquisa que desminta ou comprove a parcialidade da Justiça Castrense. Importa destacar que um juízo parcial contamina o interesse público que deve vigorar num Estado de Direito, desse modo, contamina a própria justiça em si, atribuição de monopólio estatal, cuja incumbência cabe a União nas suas esferas de Poder.

Outrossim, caso seja comprovada a parcialidade da Justiça Militar é preciso que as decisões sejam declaradas nulas e ainda que se adote medidas para inibir tal parcialidade, visto que atingiria o próprio estado democrático de direito concebido pela Constituição Federal de 1988. Vale lembrar que embora se submeta a regime especial rigoroso disciplinar e legal, militar também é cidadão. Logo, se vale para civis esse argumento de parcialidade, também caberia aos militares.

Ainda que a preocupação com o corporativismo também seja legítima e relevante, se tal preocupação fosse o suficiente para afastar julgadores, nenhum profissional poderia ser julgado por seu par. Sejam, por exemplo, entidades de classe, conselhos, OAB, parlamentares, etc, portanto, seria preciso uma nova configuração legal de modo a impedir a possibilidade de corporativismo, que se reconhece tão real no Brasil.

Por outro lado, vale realçar que a Lei nº 13.491/17, que a princípio poria fim na controvérsia, uma vez que transfere para a Justiça Militar o julgamento de crimes dolosos praticados por membros das Forças Armadas contra civis, já está sendo objeto de questionamento pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.804/17.

Outrossim, fica claro que, embora o legislador, representante eleito da população, tenha manifestado sua vontade ao aprovar a Lei nº 13.491/17, que foi sancionada pela Presidência da República, os grupos vencidos, ou que se julgam prejudicados, buscam alterar a decisão política, por meio do Poder Judiciário; o que é uma constância na democracia brasileira.

A ADI nº 5.804/17 foi movida pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol), que contesta deixar de investigar uma série de delitos. O Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, reconheceu a relevância da questão constitucional e o Supremo Tribunal Federal definirá se há inconstitucionalidade na referida lei.

Frisa-se que a separação dos poderes impede que o Judiciário, mesmo que discorde da opção legislativa venha usurpar essa atribuição de escolher legalmente a condução do país e de suas políticas públicas. É preciso respeitar as prerrogativas dos demais poderes constituídos, a prudência exige isso por parte do Judiciário sem, todavia, permitir a subversão dos ditames constitucionais. Especulações não justificam que se substitua a escolha legítima do Poder Legislativo. É necessário que essa controvérsia tenha um fim, para se evitar insegurança jurídica advinda de frequentes questionamentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou os limites da atuação das Forças Armadas na política pública de segurança no ERJ. Iniciou-se da importância da garantia ao direito fundamental da segurança, uma vez que a garantia da vida e da integridade física são elementos essenciais que justificam a existência da democracia, da sociedade e do próprio Estado de Direito.

Defende-se que para que o direito a segurança seja efetivo, são necessárias políticas públicas contínuas, consistentes e criteriosas de curto, médio e longo prazos, voltadas para resultados efetivos, de acordo com o ciclo de políticas públicas. Isso também passa pelo emprego probo dos recursos públicos e pelo tratamento técnico da segurança pública, afastando as paixões e interesses políticos eleitorais que amesquinham o debate nessa área.

A presente pesquisa analisou as políticas públicas de segurança do Estado do Rio de Janeiro à luz do Modelo Múltiplo Fluxos (*Multiple Strams Model*) de KINGDON (2003) e do ciclo de políticas públicas. Esses parâmetros metodológicos foram usados especialmente para explicar o cenário de crise na segurança pública fluminense e as razões que cercam o constante emprego das Forças Armadas na segurança pública, bem como a tomada de decisão política quanto a intervir na segurança pública do ERJ.

A participação das Forças Armadas na segurança pública, detalhando quais operações militares em Garantia da Lei e da Ordem, que ocorreram no âmbito do Comando Militar do Leste - que engloba os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo - também foi objeto deste estudo.

Procurou-se destacar ainda, experiências na segurança pública envolvendo militares no Haiti, no próprio policiamento na faixa de fronteiras, e também a experiência da Colômbia na segurança pública, cujos exemplos foram às cidades de Medellín e Bogotá, onde foi possível reduziu substancialmente os índices de criminalidade.

Os problemas e possíveis soluções foram abordados, de modo a ressaltar que não há saídas fáceis, milagrosas ou rápidas para os problemas que cercam a segurança pública. Enfatizou-se ainda a necessidade de políticas públicas contínuas, consistentes, de curto, médio e longo período, bem como ser preciso o constante de aperfeiçoamento e estudo dos assuntos atinentes à segurança, observando-se o ciclo de políticas públicas.

Enfatizou-se a necessidade de avaliação, controle e aferição de resultados das políticas públicas de segurança, com objetivos claros, metas para se alcançar os resultados pretendidos. É preciso ações concretas, as quais tratem das causas da criminalidade e não somente das consequências da insegurança no Brasil.

Entende-se que não se pode continuar a permitir que populações inteiras se submetam ao julgo, as arbitrariedades e abusos cotidianos por parte de delinquentes que dominam localidades inteiras, aterrorizando seus moradores. É necessário que os direitos humanos dos moradores de comunidade, como o ir e vir, a integridade física e mesmo a vida, sejam protegidos pelo Estado, de forma a que criminosos não mais mantenham o controle da vida das pessoas através da imposição de medo de que sofreram represarias.

Aliás, como defendido nesse estudo, o direito à segurança é fundamental ao cidadão, pois para o exercício dos demais direitos, primordialmente é preciso que se preserve a integridade física e a vida. A própria existência do Estado e a reunião das pessoas em sociedade estão atreladas a garantia desses direitos fundamentais ao cidadão. Sustenta-se que o Estado incapaz proteger a vida de seus cidadãos não será capaz de garantir nenhum outro direito.

Cumprе mencionar que a política criminal serve para indicar os meios idôneos, mais hábeis de combater a criminalidade. Assim, o estudo das causas do crime, serve para propor soluções, de modo a superar as dificuldades que cercam o tema. O caminho que levará o Brasil a resultados aceitáveis no que tange aos índices criminais passa pelo tratamento técnico, e desapegado de paixões políticas partidárias, dos óbices que entram a verdadeira paz social. Isso, ao menos, é o que advoga esse estudo.

Portanto, é preciso identificar os problemas e a partir disto propor medidas solucionadoras, sugerir reformas das normas, melhorar a organização, eficiência e mecanismos do aparelho estatal para executar as medidas estabelecidas nas normas, isto é, formular uma política pública consistente que de fato proteja a vida e a integridade física das pessoas, da população em geral, como apontou essa pesquisa.

Ressalta-se, aliás, que se sabe, em regra, o que precisa ser feito, contudo, o interesse político mesquinho e as dificuldades e obstáculos para se enfrentar os problemas da segurança pública impedem que a criminalidade seja combatida, atacando as suas reais causas. Esse trabalho visa trazer a luz e problematizar esses obstáculos, fortalecendo o debate, pois se entende que só dessa maneira ocorrerão avanços nesse tema.

Não obstante, ressalta-se a importância de se traçar uma política pública criminal, baseado no estudo das causas científicas da criminalidade, com informações e estatísticas que apontem metas de curto, médio e longo prazos para a diminuição da incidência delituosa. São necessários planejamento e estratégia para que se obtenham efetivos e permanentes resultados, não temporários e descontínuos. Enfatiza-se que o conteúdo básico da política

pública criminal não deve pertencer a um governo específico e sim ser uma política de Estado, que supere o espaço temporal de um mandato eleitoral.

As experiências exitosas de diminuição persistente da criminalidade indicam um trabalho contínuo, duradouro e que incida tanto na repressão quanto na prevenção. Não há milagres e soluções mágicas no combate a criminalidade.

Espera-se com este estudo aprofundar o debate jurídico nacional sobre a necessidade de formulação de políticas públicas que garantam o direito fundamental à segurança pública. A política pública de segurança precisa proteger, sobretudo, a vida, a integridade física e o ir-e-vir das pessoas e, para tanto, são necessárias ações governamentais as quais antecedam ao confronto armado, aumentem o custo do crime, diminuam os benefícios e ainda resgatem a cidadania das pessoas são as conclusões deste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, Vitor. **Participação de cidades de SP e RJ no PIB nacional cai para 16,2%**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-12/participacao-de-cidades-de-sp-e-rj-no-pib-nacional-cai-para-162>> Acesso em 30 mar 2019.

AMARAL, Luciana. **Governo se compromete com R\$ 4 bilhões para segurança sem ter garantia dos recursos**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/20/governo-se-compromete-com-r-4-bi-para-seguranca-sem-ter-garantia-dos-recursos.htm>. > Acesso em: 31 mar. 18.

AMORIM, Carlos. **CV-PCC: A irmandade do Crime**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Assalto ao poder: o crime organizado**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas: e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. **Forças Armadas e Ações de Segurança Pública: possibilidade e limites à luz da Constituição. Coletânea de Estudos Jurídicos**. Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008.

BECKER, Gary Stanley. **Crime and punishment: na economic approach**. Journal of political economy, v. 76, n. 1, p. 169-217, 1968.

BÔAS, Eduardo Villas. **Conversa com Bial**. Entrevista. Rio de Janeiro: GSHOW: 19 set. 2017. Programa de TV. Disponível em: <<https://gshow.globo.com/programas/conversa-com-bial/noticia/general-eduardo-villas-boas-diz-acreditar-no-brasil-um-pais-com-um-potencial-como-o-nosso-e-claro-que-tem-jeito.ghtml>> Acesso em 05 out. 2017.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Militar do Leste. Documento Interno do Exército (DIE) nº 1252-Célu Dout e LA/CCOP/CML. EB: 64283.006226/2018-13, de 23 maio 2018 e anexos.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: **Senado Federal**. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL, Decreto 3.897/01 (Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências). **Senado Federal**. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL, Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. In: Câmara de Deputados. Legislação Republicana Brasileira. Brasília Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html> Acesso em: 24 fev. 18.

BRASIL, Lei Complementar 97/99. **Senado Federal**. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11719.htm> Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 1001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 out. 2017. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/10/2017&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=92>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, DF, 11 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019

BRASIL. Lei nº 13.774, de 19 de dezembro de 2018. Altera a Lei 8.457 de outubro de 1992, que organiza a Justiça Militar da União e regula o funcionamento dos serviços auxiliares. **Diário Oficial da União**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 dez. 2018. Seção 1, p. 2-4. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/12/2018&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=243>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo **Rio de Janeiro e São Paulo são as mais visitadas por estrangeiros**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/6512-rio-de-janeiro-e-s%C3%A3o-paulo-s%C3%A3o-as-mais-visitadas-por-estrangeiros.html>>. Acesso em: 31 mar. 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5032/DF – Distrito Federal. Relator atual: Ministro Marco Aurélio. **Pesquisa de Jurisprudência**, Julgamento pendente. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4451226>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 127.202/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Decisão monocrática, 20 jan. 2016. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4734113>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 91437/PI – Piauí. Relator: Ministro César Peluso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 19 out. 2007. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2520154>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5804 – RJ - Rio de Janeiro. Relator atual: Ministro Gilmar Mendes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Julgamento pendente. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5298182>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Militar. Embargos nº 2009.01.007617-8/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Sérgio Ernesto Alves **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 17 mar. 2019. Disponível em: <<https://www2.stm.jus.br/pesquisa/acordao/2009/160/01.0076178/01.0076178.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N. “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. HOCHMAN, Gilberto et al. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

DIRK, Renato; MOURA, Lilian de. **As motivações em caso de letalidade violenta na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Instituto de Segurança Pública. Cadernos de Segurança Pública. Ano 09. nº 08, julho 2017. Disponível em <<http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20170802.pdf>> Acesso em 25 dez 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública** ANO 11. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017**. Edição Especial 2018. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>> Acesso em 25 dez 2018.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. "**Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**", Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986.

FRIEDE, Reis. **Conforme a Constituição: intervenção na segurança de um estado federado não significa a decretação de estado de exceção**. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/conforme-a-constituicao-intervencao-na-seguranca-de-um-estado-federado-nao-significa-a-decretacao-de-estado-de-excecao.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

GALDO, Rafael. **Rio é a maior cidade com maior população em favelas do Brasil: Políticas habitacionais estão longe de atender à demanda por moradias na cidade**. O Globo. Rio de Janeiro, 21 dez 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/rio-a-cidade-com-maior-populacao-em-favelas-do-brasil-3489272>>. Acesso em 18 jan. 18

GLOBO.COM. **Relembre casos de motoristas baleados ao entrar por engano na Vila do João**. Carro da Força Nacional foi atacado nesta quarta-feira. Em junho, o GPS indicou o caminho errado. O Globo. Rio de Janeiro, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/relembre-casos-de-motoristas-baleados-ao-entrar-por-engano-na-vila-do-joao-19897451>>. Acesso em: 03 jun. de 2017.

GLOBO, Portal G1, em 04/07/16. **Violência em áreas de UPP tem desvalorizado preço de imóveis no Rio.** Valor do metro quadrado em ruas próximas à UPP Formiga caiu 19%. Queda no preço destas áreas foi analisada pela primeira vez em 6 anos. G1. Rio de Janeiro, 04 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/07/violencia-em-areas-de-upp-tem-desvalorizado-preco-de-imoveis-rio.html>>. Acesso em: 04 out. 2018.

GLOBO, Portal G1, em 10/12/2014. **ONU diz que 10% dos homicídios em todo o mundo ocorrem no Brasil.** Américas tem maior taxa de homicídios; em seguida vem a África. Em 2012 foram registrados 47 mil homicídios no Brasil. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/onu-diz-que-10-dos-homicidios-em-todo-o-mundo-ocorrem-no-brasil.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

GLOBO, Portal G1, em 16/01/2018. **RJ registra, em média, 23 roubos de carga por dia; frequência de casos encarece preços de diversos produtos.** G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-registra-em-media-23-roubos-de-carga-por-dia-frequencia-de-casos-encarece-precos-de-diversos-produtos.ghtml>> Acesso em 31 mar 18.

GRILLO, Carolina Christoph; TEIXEIRA, Cesar Pinheiro. **Mundos do crime no Rio de Janeiro.** In MISSE, Michel; ADORNO, Sérgio (org). **Mercados ilegais violência e criminalização.** São Paulo: Alameda, 2018.

HAMILTON, Alexander et al. **O federalista.** Trad. de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento.** In HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (org). **Políticas públicas e desenvolvimento.** Bases epistemológicas e modelos de análise. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e civil.** Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HOWLETT, Michael et al. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Trad. Francisco G Heidemann. Rio de Janeiro: Elvieser, 2013.

IGARAPE.ORG.BR, Instituto Igarapé e Centro Conjunto de Operações de paz no Brasil Sérgio Vieira de Mello. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões.** Organizadores: Dra Eduarda Passarelli Hamann e Cel Carlos Augusto Ramires Teixeira Edição especial - Coletânea de artigos. Disponível em: < <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/10/16-10-2017-web-AE-MINUSTAH-2017.pdf>> Acesso em: 30 jul. 18.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Agosto mantém tendência na queda dos crimes contra o patrimônio.** Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=409>>. Acesso em 04 out. 2018.

Homicídio doloso apresenta menor número de vítimas em dezembro desde 1991. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=415>>. Acesso em 22 mar. 2019.

JORNAL EXTRA. **Operação Guanabara:** Forças Armadas começam a ocupar áreas do Rio no combate aos currais eleitorais. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/operacao-guanabara-forcas-armadas-comecam-ocupar-areas-do-rio-no-combate-aos-currais-eleitorais-574189.html>> Acesso em: 03 out. 2018.

KAWAGUTI, Luís. **Rio: interventor nega resultados "pífios" e atribui críticas a "desconhecimento ou má-fé"**. UOL notícias cotidiano. São Paulo, 25 ago 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/09/25/general-diz-que-criticas-a-resultados-da-intervencao-sao-desconhecimento-ou-ma-fe.htm>. Acesso em: 26 set. 2018.

KINGDON, Jonh W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Ann Arbor, : [University of Michigan](http://www.umich.edu/), 2003.

Levantamento Nacional de informações penitenciárias. INFOPEN Atualização – junho de 2016. Organização Thandara Santos; colaboração Marlene Inês da Rosa et al. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciária Nacional, 2017. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf> Acesso em: 22 de fev. 18.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da Intervenção Federal no Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, p 49-85, jan-abr 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>> Acesso em 12 dez. 17.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Soc. estado., Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, apr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100123&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 ago. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2003.

MENEZES, César; LEUTZ, Dennys. **Maioria dos crimes no Brasil não chega a ser solucionada pela polícia**. Jornal da Globo. De cada cem crimes pelo país, mais de 90 nunca foram descobertos. E, assim, somente uma faixa de 5% a 8% dos assassinos são punidos. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2014/04/maioria-dos-crimes-no-brasil-nao-chega-ser-solucionada-pela-policia.html> >. Acesso em 03 jun. 2017.

MISSE, Michel. **As ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio**. Contemporaneidade e Educação. Salvador, FAEEBA/UNEB, v.2, n.1, p. 93-116, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOTTA, Rayssa. **RJ: tropas federais estarão nas ruas de 41 municípios durante eleições**.

Portal de notícias R7. Rio de Janeiro, 09 ago. 2018. Disponível em: <https://mail.globo.com/webmail/?_task=mail&_action=show&_uid=9200&_mbox=INBOX&_caps=pdf%3D0%2Cflash%3D1%2Ctif%3D0> Acesso em: 03 out. 2018.

NARDES, João Augusto Ribeiro et al. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Cidadania Justiça e “Pacificação” em Favelas Cariocas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

PRAZERES, Leandro; RAMALHOSO, Wellington **Governo corta pela metade investimento em monitoramento em fronteiras**. Brasília e São Paulo, 05 mar 2018. UOL notícias cotidiano. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/05/governo-corta-pela-metade-investimento-em-monitoramento-de-fronteiras.htm>> Acesso em 06 mar. 18.

RAMOS, Silvia. **Violência e polícia: o que aconteceu com o Rio de Janeiro**. In OSORIO, Mauro et al. **Uma agenda para o Rio de Janeiro**. Estratégias e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

RAMOS, Silvia et al. **Vozes sobre a intervenção**. Observatório da intervenção. Centro de Estudos de segurança e cidadania Rio de Janeiro, 16 fev. 2018 a 16 ago. 2018. EDIÇÃO ESPECIAL Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/textodownload/vozes-sobre-a-intervencao/>>. Acesso em: 17 set. 2018.

RIBAS, Raphaela. **Imóveis em áreas vulneráveis chegam a desvalorizar até 30% no Rio**. O Globo. Rio de Janeiro, 10 dez. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/imoveis/imoveis-em-areas-vulneraveis-chegam-desvalorizar-ate-30-no-rio-22169120>> Acesso em: 04 out. 18.

RJTV. **Vídeos mostram assaltos e violência em bares do Rio; movimento caiu até 40%**. Rio de Janeiro: Rede Globo de Televisão, 10 abr. 2017. Programa de TV. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/videos-mostram-assaltos-e-violencia-em-bares-do-rio-movimento-caiu-ate-40.ghtml>> Acesso em: 02 jul. 2017.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os Homens**. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2017.

RUEDGER, Marco Aurélio. **Crise na segurança** [recurso eletrônico]: incidência de tiroteios e indicadores criminais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. FGV, DAAP, 2017. Disponível em <<https://fogocruzado.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Crise-na-Seguranca-incidencia-de-tiroteios-e-indicadores-criminais-na-Regiao-Metropolitana-do-Rio-de-Janeiro.pdf>> Acesso em 30 jan. 2019.

SANT’ANNA, Lourival. **Como Medellín virou a cidade-modelo que está vencendo o crime**. Na década de 90, Medellín era associada ao cartel de drogas dirigido pelo traficante Pablo Escobar; em 2013, foi eleita a Cidade do Ano. Revista Exame. Medellín, 05 out. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/menos-violenta-e-mais-prospera/>> Acesso em: 31 ago. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** 11 ed São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, Mariana Moreira e. **O papel da AGU na defesa das Forças Armadas em sua atuação na Garantia da Lei e da Ordem.** Rio de Janeiro: ESG, 2016.

SILVEIRA, Andréia Maria, **A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública.** In BEATO, Cláudio (org) **compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública.** Belo Horizonte: Editora UFM, 2008.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.** In HOCHMAN, Gilberto et al. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TARDIN, Elaine Borges. **O Exército Brasileiro no Haiti: a reconstrução de uma imagem manchada pela ditadura militar.** Curitiba: Appris, 2015.

ULTIMO SEGUNDO, Portal. **Rio deve pedir forças federais para garantir campanha em áreas de milícia.** Portal Último Segundo – IG. São Paulo, 27 ago. 2014. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-08-27/rio-deve-pedir-forcas-federais-para-garantir-campanha-em-areas-de-milicia.html>> Acesso em: 03 out. 2018.

UOL. Congresso em Foco. São Paulo, 29 dez 2006. **Ataques no Rio deixam 18 mortos e 23 feridos.** Disponível em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ataques-no-rio-deixam-18-mortos-e-23-feridos/comment-page-1/>>. Acesso em: 11 de jun. de 2017.

VARGAS, André. **Entrevista. Augusto Heleno Ribeiro Pereira.** Revista Isto é. Edição nº 2514. São Paulo, 23 fev. 2018. Disponível em:<<https://istoe.com.br/nao-da-para-ser-filho-de-maria-nessa-hora/>> Acesso em: 1º out. 2018.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos.** In VELÁSQUEZ, Hugo Acero; RIBEIRO, Paulo Jorge; FERRAZ, Thaís Chaves (org). **Segurança pública: temas e perspectivas.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

_____. **Os governos locais e a segurança cidadã.** Consultor da Panud, 2006. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/gestion_local.pdf.> Acesso em 14 set. 2018.

VIAPIANA, Luiz Tadeu. **Economia do crime: uma explicação para a formação do criminoso.** Porto Alegre: AGE 2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo **Mapa da violência 2013: Homicídios e juventude no Brasil.** Brasília: FLACSO/CEBELA, 2013. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/> Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **Mapa da violência 2016:** Homicídios por arma de fogo no Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO/CEBELA, 2016. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/>. Acesso em: 27 jul. 2017.

WERNECK, Antônio. **Comandante do Exército cobra apoio jurídico a militares que atuam no Rio:** General Villas Bôas quer que agentes envolvidos em incidentes no estado não sejam julgados pela Justiça comum. O Globo. Rio de Janeiro, 09 ago 2017. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/comandante-do-exercito-cobra-apoio-juridico-militares-que-atuam-no-rio-21685166#ixzz50uLCaNHm>. Acesso em: 12 dez. 2017.

ZILLI, Luís Felipe. **O “mundo do crime” e a “lei da favela”** aspectos simbólicos da violência da região metropolitana de Belo Horizonte. In MISSE, Michel; ADORNO, Sérgio (org). **Mercados ilegais, violência e criminalização**. São Paulo: Alameda, 2018.