

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS-CCJP
Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD

Fernando Pereira da Silva

**OS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA POLÍTICA PÚBLICA
DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

RIO DE JANEIRO
2019

Fernando Pereira da Silva

Os limites da 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 requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. Antônio Cesar Pimentel Caldeira.

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 _____

DEDICATÓRIA

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

À minha esposa Flávia pelo companheirismo e apoio necessários para que eu seguir na busca pelo aperfeiçoamento profissional.

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

AGRADECIMENTOS

Aos professores da UNIRIO, em especial ao meu orientado 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 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 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 a conclusão do mestrado.

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

A melhor maneira de prever o
futuro é inventá-lo.
Nada de grande se cria de
repente.

Eleanor Roosevelt
(1884 – 1962)

OS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESUMO

Este estudo analisa os limites da atuação das Forças Armadas na Política Pública de segurança no Estado do Rio de Janeiro. Tal atuação vêm se intensificado por meio denominada Garantia da Lei e da Ordem, 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 essas estabelecidas 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. 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. Destacou-se os limites políticos, fáticos, sociais, legais, econômicos e outros que as Forças Armadas enfrentam ao atuarem na segurança pública, explicando que esses limites exorbitam às atribuições militares e impedem a eficiência e resultados duradouros nesta área.

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

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

ABSTRACT

This study analyzes the limits of action 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, 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. It also emphasizes the importance that these establishments 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. This was the recently approved Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) and also the Colombian experience in combating crime and its success in reducing crime rates. The political, factual, social, legal, economic, and other limits that the Armed Forces face when acting in public security were explained, explaining that these limits exorbit the military attributions and impede the efficiency and lasting results in this area.

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

SUMARIO

Introdução	10
1. A escolha dos modelos aplicáveis a análise de Políticas Públicas de segurança do ERJ...	13
1.1. Política pública de segurança no estado do rio de janeiro: formação da agenda.....	15
1.1.1. Fluxo Político.....	17
1.1.2. Fluxo de Problemas.....	21
1.1.3. Fluxo de Soluções.....	31
1.2. Tomada de decisão.....	37
1.2.1. Escolha da teoria das elites como modelo para tomada de decisão.....	37
1.2.2. A influência da questão econômica na tomada de decisão.....	43
1.3. Implementação de políticas públicas.....	46
1.4. Avaliação, Controle e a Aferição de Resultados.....	48
2. A defesa do estado, das instituições democráticas, as formas de intervenção e a Segurança Pública.....	51
2.1. O exercício do poder de polícia pelas Forças Armadas.....	51
2.1.1. O policiamento nas Forneiras.....	52
2.1.2. O policiamento para fins de proteção do sufrágio e do regime democrático: Garantia da Votação e da Apuração (GVA)	53
2.1.3. A Capitania dos Portos, a fiscalização de produtos controlados e o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.....	56
2.2. Breve Histórico das participações militares na Segurança Pública.....	57
2.3. A experiência brasileira no Haiti: precursora da GLO.....	60
2.4. Garantia da Lei e da Ordem (GLO)	64
2.4.1. Características das operações de GLO.....	67
2.4.2. Força de pacificação: A GLO do combate à ocupação territorial de localidades dominadas por criminosos.....	68
2.4.2.1. Complexo do Alemão.....	69
2.4.2.2. Complexo da Maré.....	71
2.4.2.3. Semelhanças, metodologia, custos e diferenças entre as ocupações no Complexo do Alemão e Maré.....	72
2.5. Estado de Defesa.....	74
2.6. Estado de Sítio.....	74
2.7. Intervenção Federal na segurança do estado do Rio de Janeiro.....	75
2.7.1. Dúvidas acerca da Intervenção Federal.....	77
2.7.2. Poderes do Interventor.....	80
2.7.3. As experiências interventivas no Brasil após a Constituição de 1988.....	
2.7.4. Estrutura administrativa do órgão associados à segurança pública no período da intervenção no ERJ.....	82
2.7.5. Plano estratégico para a segurança pública do ERJ editado pela Intervenção Federal.....	84
2.7.6. Principais críticas sobre a intervenção federal e emprego das Forças Armadas na segurança pública.....	84
2.7.7. A necessidade de marco legal para a intervenção.	89

2.8. Política Pública de segurança na colômbia: Medellín e Bogotá, o que foi feito para diminuir os índices criminais.....	91
2.9. Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)	100
3. As Forças Armadas em face da crise na Segurança Pública: problemas e limites na atuação militar.....	102
3.1. Limite Político.....	102
3.1.1. O uso político das Forças Armadas	102
3.1.2. As disputas políticas eleitorais envolvendo a segurança pública.....	103
3.1.3. Limite associado à política de direitos humanos.....	109
3.1.4. A política organizacional: militarização da polícia, “a polícia cometera abusos e seria arbitrária por ser militar”.....	111
3.1.5. O receio do fortalecimento político das Forças Armadas.....	114
3.2. Limite Fático.....	116
3.2.1. A Falta dos meios para se combater a lavagem de dinheiro e os crimes correlatos que alimentam o crime organizado.....	116
3.2.2. As restrições do policiamento ostensivo no combate à criminalidade.....	121
3.2.3. A corrupção policial	123
3.2.4. Falta de estrutura, equipamentos material e pessoal.....	126
3.2.5. Desconhecimento da atividade policial e de suas peculiaridades.....	127
3.2.6. Homicídios: o alto índice de letalidade nos crimes praticados no ERJ e no Brasil, e a falta de meios para investigá-los.....	128
3.2.7. O Controle das armas e munições num país de dimensões continentais.....	134
3.2.8. O controle dos presídios brasileiros pelas organizações criminosas.....	141
3.2.9. A política pública das drogas no Brasil.....	143
3.3. Limite Jurídico-legal: judicialização das questões atinentes ao emprego militar em operações (GLO)	144
3.4. Limite Social: o desemprego e a desigualdade.....	151
3.5. Limite Temporal.....	157
3.6. Limite Ético, Educacional e Cultural.....	158
Considerações Finais.....	163
Referências Bibliográficas.....	166

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 Kingdon (2003), principalmente no que tange à formação da agenda política fluminense. Em seguida abordou-se às escolhas e políticas públicas implementadas na aludida unidade da federação, sob a ótica da Teoria das Elites. 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 os problemas e limites - sejam eles legais, fáticos, políticos e outros, 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 a atuação das Forças Armadas na segurança pública enfrenta limites políticos, fáticos, sociais, e econômicos, dentre outros, que exorbitam às atribuições militares, sem as quais não é possível combater com eficiência a criminalidade. Desse modo, este estudo sustenta que, sem políticas públicas que enfrentem essas limitações, os resultados do emprego das Forças Armadas na segurança pública tendem a ser superficiais e efêmeros, o que geralmente produz desgaste ao longo do tempo, tanto para as instituições castrenses quanto para os governos que as invoque.

Assim, aponta-se ao longo deste estudo limites 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.

A Teoria das Elites foi escolhida como modelo de análise para explicar as razões que permitiram o agravamento da insegurança no ERJ, o que culminou no Decreto de intervenção federal em 2018. Com esse modelo de análise, 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.

O quadro atual de deterioração da segurança pública exige para a sua solução um conjunto de medidas integradas, uma política pública com objetivos de curto, médio e longo prazo. Tais ações precisam ser contínuas; não estando sujeitas a interrupções e alternâncias de governo e interesses mesquinhos eleitorais. Para isso é preciso esclarecer a população, a fim de que possa acompanhá-la e avaliá-la adequadamente.

Foram destacados os motivos do envolvimento das Forças Armadas na segurança pública do ERJ, as características, peculiaridades, as controvérsias e, principalmente, os limites fáticos, legais e políticos 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.

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.

1 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, a Teoria das Elites quanto às escolhas das políticas públicas 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 (VELÁSQUEZ, 2012, p. 18):

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.

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. (Grifo Nosso)

Vale registro que 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).

Cumprido ressaltar a complexidade da formulação de políticas públicas, para as quais é necessário a análise cautelosa 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 a 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.

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:

1.1. 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 SECCHI (2013, p. 57) 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.

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, no modelo dos múltiplos fluxos, que explicam os motivos pelos quais uma questão se torna um problema, merecendo a atenção governamental (CAPELLO, 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 - 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 CAPELLO (2007, p. 88 e 89) e se destacará a seguir.

1.1.1. 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 (CAPELLO, 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 à 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 (BECKER, 1968), que no Brasil se vale da mão de obra barata fartamente disponível em comunidades pobres. A segurança pública não é feita só de leis penais e polícia na rua. FIGUEIREDO (1986, p. 114) 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.

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. É preciso destacar que 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.

Cumpra 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 exercessem o papel do Estado nessas localidades. Tal ausência estatal, 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, p. 198) 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 morador. Então eles não tem que falar nada se mata na porta de casa deles, se vende droga. É segurança” (informante 29, Aglomerado da Serra).

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 milícias 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 eleitos. 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. na 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 CF 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 sobretaxalos, 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.

1.1.2. 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 CAPELLO (2007, p. 90 e 98). Podemos citar como exemplo de evento focalizador o caso conhecido como “*sequestro do ônibus 174*”, 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 intitulada: “Ataques no Rio deixam 18 mortos e 23 feridos”.

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.

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 por parte da população. O instituto da Garantia da Lei e da Ordem surgiu com a finalidade de possibilitar que as Forças Armadas contribuam para fortalecer a segurança pública, em casos excepcionais previstos na Constituição Federal de 1988.

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: as Forças Armadas estão presentes em todo território nacional e podem ser mobilizadas com maior celeridade.

Aos cidadãos fluminenses é perceptível o medo na sua rotina diária. 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 do Mapa da violência, 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 4.2. 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 Δ% 1 = Crescimento % 2004/2014; Δ% 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.

Por oportuno, 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 péssimos 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 (2006, p. 37):

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.

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 fluminenses⁴, como observa VIAPIANA (2006, 39):

“...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”.

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

⁴ 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.

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 (1997):

“...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”.

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 criminosas, 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.

Cumpre 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 800m 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”. Constata-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 federalista HAMILTON et al. (1984, p. 233), 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.

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, a quem se entrega riquezas, ao qual se obedece por meio de leis ou de seus agentes públicos ou políticos; pelo contrário, as pessoas correm sério risco de serem silenciadas com a morte.

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.

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, como aponta 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 merecidos, 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 e 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.

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: “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.

1.1.3. 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. (CAPELLO 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 sistema de

monitoramento das fronteiras via satélite (realizado pelo Exército) ainda não é prioridade para o governo, pois os custos são altos.

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 criminosos mantendo 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. Rousseau (2017, p. 27) há cerca de três 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”*.

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 já haviam se corrompido, 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 comerciantes⁵, que se recusavam a ser submissos.

5 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, 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.

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, 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 pouca 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:

- a boa imagem das Forças Armadas perante a opinião pública⁶;
- o reforço do policiamento ostensivo, visto que o interventor já comandava cerca de 40.000 (quarenta mil) militares;
- a necessidade de diminuição das intervenções políticas na área de segurança, sendo necessárias medidas técnicas para melhorar os resultados da segurança;
- as características pessoais do interventor, que possui histórico e perfil associados à área de inteligência;
- 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

⁶ 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.

ser reduzido com a participação dos militares nas operações, bem como na fiscalização das atividades policiais; e

- 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 custos⁷.

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.

1.2. 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.

1.2.1. Escolha da teoria das elites como modelo para tomada de decisão

A teoria das elites sugere que “o povo” é apático e mal informado quanto às políticas públicas e a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Assim, as políticas públicas, na realidade traduzem as preferências das elites (DYE, 2014, p. 119).

Outrossim, a Teoria das Elites será o parâmetro, o modelo, o qual se buscará compreender o porquê do retardamento em se tomar decisão para conter os índices de violência no ERJ, bem como explicar as possíveis motivações as quais incidiram sobre tal decisão. A Teoria da Elite, em síntese, pode ser descrita da seguinte forma, segundo DYE, (2014, p. 120):

⁷ 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.

1. A sociedade está dividida entre poucos que têm poder e os muitos que não têm. Somente um pequeno número de pessoas aloca valores para a sociedade, as massas não decidem políticas públicas;
2. Os poucos que governam não representam tipicamente as massas que são governadas. As elites são extraídas desproporcionalmente da camada socioeconômica superior da sociedade;
3. A movimentação dos não pertencentes à elite para as posições da elite deve ser lenta e contínua, para se manter a estabilidade e se evitar a revolução. Apenas os que aceitem o consenso básico da elite podem ser aceitos nos círculos dos que dominam;
4. Há nas elites um consenso quanto aos valores básicos do sistema social e à preservação do sistema;
5. As políticas públicas não refletem as demandas das massas, mas antes os valores prevalentes da elite. As mudanças nas políticas públicas serão muito mais incrementais que revolucionárias;
6. As elites ativas são relativamente pouco influenciadas de forma direta pelas massas apáticas. As elites influenciam as massas mais do que as massas influenciam as elites.

É importante explicar que a teoria das elites possui três correntes que merecem destaque, cujos pensadores políticos são: Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Robert Michels (1876-1936). Esses autores são cânones do que se convencionou denominar teoria das elites, como observa HOLLANDA (2011, p. 9). A lição desses autores sobre o tema será descrita, em resumo, a seguir:

HOLLANDA (2011, p.14) explica o pensamento de Gaetano Mosca no sentido de que a única distinção política que importava era entre governantes – minoria que ocupa o poder – e governados – grupo numeroso sobre o qual incide o poder. Defendia que a maioria, apesar das crenças que tenha sobre si própria, jamais participa de fato do governo, ou seja: sempre haverá uma classe política organizada que se impõe, por superioridade moral, aos numerosos e fortes.

HOLLANDA (2011, p. 15) explica que o processo de diferenciação que constitui minorias privilegiadas em meio à maioria subordinada sustenta-se em três critérios de distinção – a riqueza, o nascimento e o mérito - de acordo com o defendido por Mosca, que se sintetiza a seguir:

1. A riqueza teria migrado de uma prevalência de direito a uma prevalência de fato, que seria sua característica moderna, ou seja, embora a riqueza tenha sido

abolida como critério formal explícito de participação na vida política, não ameaçaram sua permanência como critério real;

2. O lugar social do nascimento teria importância crucial na definição das bibliografias individuais. O nascimento situa os homens em um universo de conhecimentos, valores e posturas que os aproxima ou não dos modos de vida da minoria dominante. Assim, entre os bem e os malnascidos haveria distinção relevante nas chances de incorporação às elites;

3. Apenas em sociedades avançadas o mérito poderia superar os efeitos sociais das marcas de origem.

Importa esclarecer que Mosca defende, todavia, que a tendência natural à constituição das elites não garante a qualidade delas.

Por sua vez, registre-se que para Vilfredo Pareto (HOLLANDA, 2011, p. 28-29) o antagonismo entre dominadores e dominados não seria, portanto, peculiar ao mundo capitalista, mas inerente à própria condição da sociabilidade humana. Assim, defende em qualquer ramo da atividade humana, alguns homens são melhores e os outros menos e alcançam maior destaque no desempenho de seus ofícios. Portanto, sempre existe um grupo de poucos homens mais talentosos prevalecendo sobre um grupo extenso de sujeitos menos aptos. Nessa perspectiva, o critério para definir uma boa ou má elite é a maior ou menor capacidade para executar uma atividade específica. Dessa forma, as elites seriam definidas pelo princípio da eficiência, e não um critério moral. Cabe explicar que tal qual Maquiavel, Pareto entende o poder como um lugar frágil e precário que demanda esforço permanente de atualização, sem garantias de sucesso.

Pareto elucida que nas sociedades podem ocorrer movimentos extremos de substituição integral das elites, na forma das revoluções, como também trocas graduais das elites com o meio social (membros inferiores com vocação para ascensão social seriam assimilados pelos quadros das elites e excluídos os que não estão a sua altura). Observa, ainda, que quando a elite não renova seus membros de forma natural, a tendência é que essa renovação ocorra de maneira radical, isto é, com violência. Assim, a assimilação paulatina dos melhores extratos das classes dominadas altera e prolongam os processos de declínio político, bem como não há arquitetura institucional capaz de manter uma elite indefinidamente no poder. Segundo Pareto a história política é descrita de “cemitérios de aristocracias”, devido a renovações da elite dirigente (HOLLANDA, 2011, p. 29-30).

O terceiro autor, cujo estudo é necessário se fazer menção sobre a teoria das elites é o de Robert Michels, o qual expressa seu pensamento, principalmente, no livro “sociologia dos partidos políticos”. Os traços mais fortes de sua obra nascem do desencanto com o curso real da política, tendo em vista seu tempo de militância ter denunciado a oligarquização dos partidos. Segundo Michels as minorias dirigentes impõem sua vontade à extensa massa dirigida.

Em síntese, os representantes passam a agir conforme a sua própria consciência a respeito do interesse coletivo e descolam-se das bases sociais que autorizam seu mandato. Explica-se: o representante passa de “servidor” a ”patrão do povo”, passa a defender seus interesses e constituir-se como senhores ao em vez de representantes (HOLLANDA, 2011, p. 34).

Desta maneira, embora ajam em nome das massas, inúmeros chefes e parlamentares opõem-se a elas, tanto em pensamento quanto na prática. Afirma, ainda, que inclusive sindicalistas e anarquistas, os quais se acreditam antídotos à democracia autoritária dos partidos, não escapam ao processo necessário de oligarquização e mobilizam a retórica e a burocracia como principais mecanismos de dominação. Michels ensina que movidos pelo desejo de dominação, os homens tendem a renunciar o idealismo para extrair vantagens pessoais das oportunidades de poder, conforme HOLLANDA (2011, p. 34-36).

O modelo o qual se entende por melhor explica a situação de degradação da segurança pública fluminense é o de Gaetano Mosca, por que o critério financeiro, ou seja, 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.

Cumprir explicar que a segurança pública no ERJ há muito tempo apresenta problemas, contudo, as áreas mais afetadas pela 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.

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.

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 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.

O modelo de Gaetano Mosca destaca a importância da riqueza, como critério real na participação política, tendo, como ingrediente relevante, para se retardar medidas na área de segurança pública no ERJ. Esse modelo foi escolhido com a finalidade de explicar porque se adotou somente agora medida mais severa para conter a criminalidade, embora a violência já estivesse alcançado patamares inaceitáveis no Estado fluminense.

1.2.2. 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 residência⁸. 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 do Jornal O Globo intitulada: “Imóveis em áreas vulneráveis chegam a desvalorizar até 30% no Rio”.

⁸ 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.

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 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 (2012, p. 19):

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.

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; por isso, é necessário o destaque, já mencionado, à teoria das elites, para explicar a tomada de decisão política de determinar o emprego das Forças Armadas na segurança pública do ERJ.

1.3 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 (2007, p. 41) 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).

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 incutir 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 m 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.

1.4 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, 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 (2016, p. 184):

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 as ações estão alinhadas com o projeto definido;
7. gerir os riscos, que consiste em planejar, organizar, 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.

Vale citar ainda que NARDES (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 pauta 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:

1. sentimento de insegurança e a preocupação em face da segurança;
2. resultados das investigações;
3. taxa de homicídios por 100 mil habitantes;
4. taxa de recuperação de veículos roubados;
5. taxa de recuperação de cargas;
6. taxas de esclarecimentos e condenação;

7. proporção de presos provisórios;
8. aumento e diminuição nos valores das propriedades próximas a áreas de riscos;
9. aumento de movimento nos bares; e
10. 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.

2 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.

2.1 O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELAS FORÇAS ARMADAS

O poder de polícia do Estado, definido no art. 78 do Código Tributário Nacional⁹. 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 (MEIRELLES, 2003, p. 127) 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*”.

9 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.

2.1.1. 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).

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-americanos¹⁰.

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

¹⁰ 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.

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

1. 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;
2. 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 outros¹¹;
3. Segurança física da população;
4. Liberdade de ir e vir da população, dos candidatos e da imprensa;
5. Voto livre e direto de escolha do melhor candidato, sem ameaças ou temor de represálias; e
6. 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.

Cumprido 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 tempo limitado (zona eleitoral na qual a tropa for empregada); não há necessidade de

¹¹ 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.

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 Eleitoral¹².

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 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.

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.

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

¹² 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.

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.

2.1.3. 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 pessoas físicas ou jurídicas envolvidas com a recuperação, a manutenção, o manuseio, o uso esportivo, o colecionamento, a exportação, a importação, o desembaraço 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.

2.2 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 (DIEEx) nº 1252-Célu Dout e LA/CCOP/CML. EB: 64283.006226/2018-13, de 23 maio 18:

NOME DA OPERAÇÃO	PERÍODO	LOCAL
ECO 92	30 maio a 15 jun	RJ
Operação Rio	11 nov 94 a 14 jan	RJ
Operação Topázio (favela do	12 jan 95 a 15 jan	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
Operação Relâmpago	2002	MG
Operação Guanabara	2003	RJ
Operação Guarda Costas	2003	MG

13 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 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 Arcanio I a VII ¹⁴	26 nov 10 a 30 jul	RJ
Operação Rio + 20 ¹⁵	4 a 29 jun 12	RJ
Operação Libra ¹⁶	20 out a 22 out 13	RJ
Jornada Mundial da Juventude ¹⁷	23 a 28 jul 13	RJ
Operação FIFA ¹⁸	2014	RJ/MG
Operação São Francisco I a VII ¹⁹	05 abr 14 a 30 jun	RJ
Jogos Olímpicos/ Paraolímpicos	2016	RJ
Operação Carioca	14 a 22 fev 17	RJ
Operação Capixaba ²⁰	06 fev a 03 mar 17	ES
Operação Furacão I ²¹	28 jul a 1º ago 17	RJ
Operação Furacão II ²²	05 ago 17	RJ
Operação Furacão III ²³	16 a 17 ago 17	RJ

14 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).

15 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.

16 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.

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

18 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.

19 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.

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

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

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

23 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.

Operação Furacão IV ²⁴	21 ago 17	RJ
Operação Furacão V ²⁵	22 a 29 set 17	RJ
Operação Furacão VI ²⁶	27 set 17	RJ
Operação Furacão VII ²⁷	2017	RJ
Operação Furacão VIII ²⁸	06 out 17	RJ
Operação Furacão IX ²⁹	10 a 11 out 17	RJ
Operação Furacão X ³⁰	27 out 17	RJ
Operação Furacão XI ³¹	07 nov 17	RJ
Operação Furacão XII ³²	17 nov 17	RJ
Operação de Reforço à Segurança do	18 nov 17	RJ
Operação Furacão XIII ³³	30 nov a 1º dez 17	RJ
Operação Furacão XIV ³⁴	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

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

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

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

26 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.

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

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

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

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

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

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

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

34 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.

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.

2.3 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, instituía 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 preemptivamente 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:

7. As pessoas flagradas cometendo atos criminosos sérios serão contidas 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.

10. Força não letal não autorizada para desarmar Haitianos, algemar ou parar saques, a menos que esses indivíduos promovam atos hostis e demonstrem intenção hostil.

11. 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 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 (morte), 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 semelhantes 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, p. 160) 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.

Cumpra salientar entendimento do Desembargador Federal Reis Fried 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. FRIED (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.

2.4 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.

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 (2016, p. 21) 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.

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.

2.4.1. 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, busca afastar 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 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 traficante, milicianos e outros, de modo a que se modifique a realidade de abandono, de ausência do Estado nessas localidades.

2.4.2. 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.

2.4.2.1 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.

2.4.2.2. 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.

2.4.2.3 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. Juízes 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 o 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.

2.5 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 descrito 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 ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.**

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 CF, 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.

2.6 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.

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 CF, (*'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 do 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.

2.7 - 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 NETO, Comandante Militar do Leste como interventor da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

O General Braga Neto 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.

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 (FRIED, 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 convivência 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 faziam 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.

2.7.1. 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:

- 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).

- 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 isso³⁵.

- 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 (§ 1 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

³⁵ 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.

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

- 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.

- 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.

- A intervenção seria um ato vinculado ou facultativo?

Sobre o assunto LEWANDOWSKI (2018, p. 69-70) relata antigo debate entre Epitácio 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 inciso 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.

2.7.2. 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.

Cumpra 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.

2.7.3. 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 consequência 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 (CF, 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.

2.7.4. 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:

- **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;
- **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;
- **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.

- **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.

- **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.

- **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:

1. Identificar e mapear áreas de risco do Estado;
2. Definir atribuições dos órgãos do Sistema Estadual de Defesa Civil;
3. 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
4. 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.

2.7.5. 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.

2.7.6. 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. 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, as guerras 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. A insegurança 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 foi 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 recurso 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 conviências 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". 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"*.

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.

2.7.7. 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 equivocado, 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 reponsabilidades 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.

2.8 POLITICA 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 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

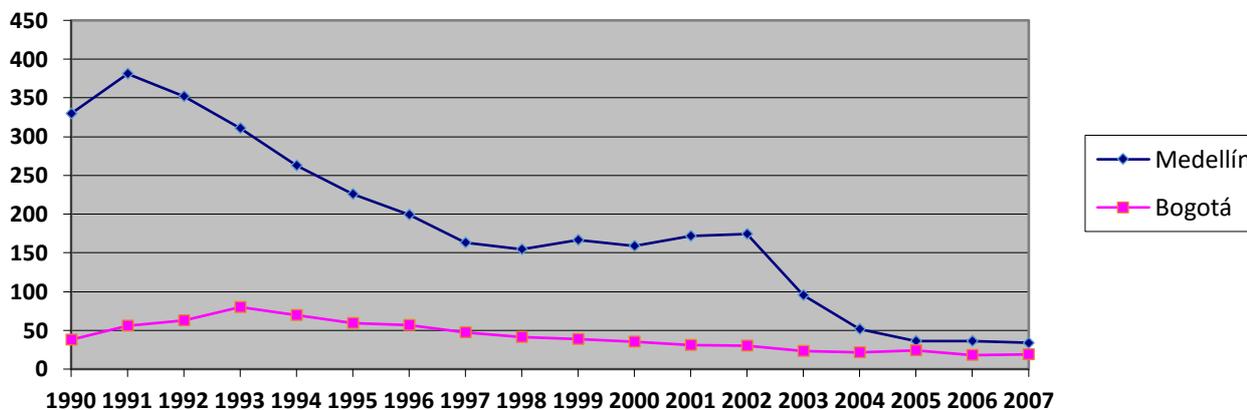
mundo do crime, com capacitação profissional, renda garantida por tempo determinado e apoio psicológico e social, além da presença do Estado e apoio de organizações não governamentais. Registre-se ainda que o município investiu na coleta e na sistematização de dados sobre o crime e a situação social 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 (VELASQUEZ , 2012, p. 25). A política pública de segurança na Colômbia deu ênfase ao desenvolvimento social e nas seguintes áreas (VELASQUEZ , 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:

Taxas de homicídios por cada 100.000 habitantes.



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 VELASQUEZ (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.

2.9 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.

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.

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 precisa traçar um plano viável que permita avanços nessa seara.

3 AS FORÇAS ARMADAS EM FACE DA CRISE NA SEGURANÇA PÚBLICA: PROBLEMAS E LIMITES NA ATUAÇÃO MILITAR.

Este capítulo visa destacar os limites da atuação das Forças Armadas na segurança pública, os problemas os quais cercam o tema, sejam políticos, fáticos, sociais e outros, de modo a permitir uma análise sobre quais medidas precisam ser adotadas para a redução da criminalidade, principalmente a associada aos crimes violentos. Pretende-se ainda oferecer um diagnóstico, a partir da pesquisa de vários estudiosos do assunto, que permita frisar a gravidade desses problemas e a necessidade do seu enfrentamento simultâneo e imediato.

3.1 LIMITE POLÍTICO

É imprescindível a análise dos limites políticos envolvidos no emprego 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).

3.1.1. O uso político das Forças Armadas

Uma preocupação natural no meio militar se relaciona a possível banalização do emprego das Forças Armadas no enfrentamento de problemas policiais. Sobre esse assunto ARRUDA (2007, p. 105) 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.

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.

As recorrentes notícias de envolvimento das classes dirigentes no desvio de vultosas quantias de dinheiro público têm sido motivo de descrédito para os brasileiros. 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.

Nesse sentido, vale destacar o que explicou o então Comandante do Exército, General Vilas Bôas: *“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”*. 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.

Destaca-se, contudo, que a população almeja efeitos duradouros, contínuos e, se possível, permanentes relativos à melhora na segurança pública, não desejando falsos resultados decorrentes de políticas públicas inócuas que venham tão somente “enxugar gelo”. Assim, o que a população espera das Forças Armadas só a ação política pode lhes oferecer. Cumpre ressaltar que devido à disciplina e hierarquia, pilares que sustentam as Forças Armadas, estas quando ordenadas, sempre estarão prontas para ações contra a criminalidade, mesmo que acreditem que os problemas associados à falta de segurança extrapolem o seu emprego operacional.

Insta frisar que o emprego das Forças Armadas de forma contínua para remediar problemas relativos à segurança pública pode acarretar, em algum momento, descrédito e desgaste tanto a essas Instituições, quanto ao Estado Brasileiro, uma vez se tratar de medida

excepcional e urgente que só trata das consequências e não das reais causas das altas taxas de crimes violentos no Brasil, mencionadas ao longo deste trabalho acadêmico. As Forças Armadas de um país representam o uso da “Força”, o último recurso, a última instância, é a reserva que deve ser usada na urgência, de caráter extraordinário. Para que seu emprego surta efeitos, precisa ser rápido, criterioso, intenso e eficiente. Ora, quando se vale de um recurso especial com frequência, ele passa a ser comum.

Desse modo, após o excepcional virar comum o que restará ao Estado brasileiro? Do que se valerá em caso de anormalidade institucional? Em quem as pessoas confiarão para atuar se o último recurso já foi usado e não surtiu efeito? A banalização do emprego dos militares, bem como tal emprego de forma paliativa, portanto, pode trazer graves problemas quanto à imagem das Forças Armadas, dando a impressão de que as instituições castrenses são ineficientes e incapazes, desconsiderando que as medidas para a mitigação da criminalidade estão fora da esfera de competência militar.

3.1.2. As disputas políticas eleitorais envolvendo a segurança pública.

Hugo Acero Velásquez, ex-subsecretário de segurança em Bogotá, na Colômbia, observa (VELÁSQUEZ, 2012, p. 18-19):

A segurança não é de direita, nem esquerda, simplesmente é um direito que deve garantir qualquer governo, independentemente de sua condição ideológica. Nos últimos anos na América Latina a segurança dos cidadãos foi movida por dois extremos. **Por um lado, à direita que considera que diante do delito há de impor políticas de “mão dura” em termos de polícia, justiça e prisão, e por outro, os governos de esquerda que creem que enquanto não se acabe com a pobreza não podem reduzir os índices de violência e delinquência.** Duas posições extremas que não veem a importância da integralidade da prevenção e do controle para garantir a segurança dos cidadãos.

Grifo e tradução nossa

Os traficantes e milicianos que controlam as comunidades se impõem por meio do medo, aproveitando-se da ausência estatal e valendo-se do não tratamento técnico e prioritário da segurança no Brasil. Constata-se que a população pobre, que reside nas localidades carentes não têm merecido, por parte das autoridades, a mesma segurança e cuidado que são dispensados aos cidadãos com maiores recursos, residentes em espaços urbanos melhor estruturados e assistidos pelo poder público. Tal entendimento explicaria os motivos pelos quais, embora a violência já tivesse números alarmantes há tempos, principalmente nos bairros suburbanos municípios periféricos, ainda não se agisse para resgatar o direito da segurança aos mais pobres. No capítulo 1, tratou-se dessa questão, inclusive, mencionando-se a Teoria das Elites, de forma

a se inferir os motivos pelos quais o poder público retardou medidas para garantir a essas populações o direito à segurança e outros garantidos na constituição.

As áreas nobres da cidade sempre foram bem policiadas e os moradores dessas áreas não estavam sujeitos a frequentes tiroteios. Já nas localidades carentes, a falta de presença estatal foi reforçada pelo entendimento de que a presença policial nessas áreas seria mais prejudicial do que a de criminosos, devido à imagem de truculência policial associada às forças de segurança no trato com os pobres, e o inter-relacionamento entre marginais e moradores. Tal entendimento parece desconhecer de que a polícia se submete as ordens do poder político. Cabe ao poder político corrigir os excessos e coibir as ilegalidades. Se os policiais podem proteger quem tem mais recursos de forma cortês, também podem atuar de modo análogo junto à população mais carente, cabendo ao poder político exigir tal atitude. Os instrumentos de ouvidoria e corregedoria servem justamente ajustar condutas errôneas.

Ressalta-se que, em regra, origem do policial é a mesma do delinquente, isto é, a pobreza. O que os difere, em boa parte das vezes, é a escolha dos caminhos que seguiram (não cabe a este estudo aprofundar o que pode ter motivado a opção pelo crime). É fato que uns optaram por condutas criminosas, cujo dinheiro fácil e modo de vida de ostentação as caracterizam (traficantes e milicianos); e outros escolheram o caminho do regramento social e ordenamento jurídico, optando por defender a sociedade. Aliás, vale lembrar, a milícia é uma organização criminosa formada inicialmente por policiais os quais apregoavam que seu objetivo era a alto-defesa contra a ameaça de traficantes locais. Na prática, um claro desvio da função policial por parte de agentes públicos com a finalidade de lucro, através da exploração econômica de moradores e empresários locais.

Outrossim, parte-se da premissa, segundo BECKER (1968), de que há uma escolha que avalia custos e benefícios ao se decidir pelo caminho do crime. Salienta-se que evidentemente nenhuma teoria explica exclusivamente a questão criminal, que pode envolver paixões, problemas familiares, relações interpessoais com criminosos, problemas psiquiátricos e outros. Contudo, entende-se que, nos crimes associados a dinheiro, A TEORIA ECONÔMICA SOBRE A CRIMINALIDADE desenvolvida por BECKER é a que melhor esclarece o envolvimento no crime, englobando, *a priori*, os atos criminosos. Extrai-se disso que traficantes e milicianos não são revolucionários que resistem à sociedade opressora e capitalista - pobres vítimas - essa é uma visão romanceada que não leva em conta a crueldade a que submetem a população nos territórios que controlam. Esses criminosos se movem pelo desejo de lucro, e boa parte da sua mão de obra barata mantém-se no negócio, ou porque não vislumbra possibilidade melhor de sobrevivência, ou porque, de

livre arbítrio, deseja atingir um certo padrão de consumo pela via mais rápida, os quais não alcançariam com os meios legais.

As favelas não são celeiros de bandidos, essa é uma visão reacionária e discriminatória. São simplesmente locais em que pequena parcela da população que - por diversos motivos entre os quais falta de orientação, oportunidades, escolha pessoal e outros, optou por caminho diverso da imensa maioria dos seus habitantes - se desviou para a delinquência, e a omissão estatal permite que, em muitas vezes, criminosos avoquem para si a condição de justiceiros e donos do local.

Esclarece-se que por vezes traficantes e milicianos se valem da associação de moradores para reivindicações junto ao poder público, como também para contestar ações policiais e silenciar também esse importante instrumento comunitário político. Sobre isso AMORIM (2003, p. 281) explica:

“...as associações de moradores são interlocutoras naturais do poder público, são canais de negociação dos interesse comunitários. É através delas – ou de políticos locais – que as populações carentes reivindicam benfeitorias e verbas. As prefeituras são divididas em regiões administrativas e dificilmente um administrador regional estaria disposto a receber um traficante para discutir as necessidades do morro, mesmo que ele fosse da maior representatividade. Mas – com toda a certeza esse mesmo administrador receberia de bom grado o presidente de uma associação de moradores, ainda que apoiado pelo crime. Ou seja: as entidades comunitárias podem oferecer uma faixa legal para a atuação das quadrilhas. Obtendo benefícios, o tráfico de drogas amplia a influência política sobre a favela.”

Outrossim, cabe salientar que as eleições para prefeitos, governadores, deputados estaduais e vereadores passam necessariamente por entidades representativas de comunidades. Na Cidade do Rio de Janeiro, cerca de 20% (segundo Censo do IBGE ANO? esse número alcança 22,03%) das pessoas residem em favelas. As demais cidades que compõem a região metropolitana do Rio também sofrem com áreas controladas por criminosos, bem como empobrecidas. Frisa-se que, em regra, nenhum candidato dispensaria apoio político dessas associações, como também, depois de eleito, tende a manter sua base política, pensando em futuros pleitos eleitorais.

Em síntese, quem controla o território nem sempre controla o voto, embora tenha facilidades para isso, divulgando nomes de candidatos e proibindo a entrada de políticos adversários nas comunidades controladas. Elucida-se que ao se controlar o território, ao menos se escolhe os interlocutores com o poder público. Qual representante comunitário que em sua consciência vai se opor a traficantes e milicianos que controlam as localidades com armas de guerra e ameaças? A necessidade de sobrevivência se pode inferir que limite não só atuação como a defesa por parte de representantes comunitários de posições em prol desses criminosos e de quem eles apoiem nas eleições, além de manter em silêncio as arbitrariedades cometidas por esses criminosos. É natural isso ao ser humano, para fins de se proteger a sua vida e a dos entes queridos. Assim, é preciso identificar se nas postulações dos representantes visam a

proteção dos direitos dos moradores ou se na verdade configuram os anseios dos traficantes e milicianos, que se valem dessa representação para levar ao poder público reivindicações, sempre que seus interesses são contrariados por governantes.

Desse modo, controlando as entidades de base, o crime organizado passa a influir seriamente nas tendências políticas da federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro, e adquire enorme poder de barganha (AMORIM, 2003, p. 281-282). É ilustrativo e evidencia o que foi dito até aqui, o fato de que todas as violações aos direitos humanos cometidas nas comunidades partem de policiais ou agentes públicos. Não há denúncias dos moradores sobre condutas de traficantes e milicianos, visto que os denunciadores seriam mortos se assim o fizessem. Geralmente, só ocorrem denúncias desses criminosos por via anônima, haja vista o receio dos moradores de serem assassinados. Impera nessas localidades o medo.

Exemplifica e reforça o que foi dito acima a condenação do vice-presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), Luiz Carlos dos Santos, que admitiu em depoimento à Polícia Civil de São Paulo que recebia uma mesada do Primeiro Comando da Capital (PCC) para prestar serviços à organização criminosa. Segundo reportagem de Eduardo Gonçalves, da Revista Veja, de 25/11/2016, denominada: “Vice dos direitos humanos admite que recebia mesada do PCC”, o acordo entre ele e o PCC previa o uso de sua influência perante desembargadores e representantes do governo para interceder pelos membros da facção. Em seu depoimento, o acusado admite que recusou fazer esse tipo de trabalho inicialmente, mas acabou aceitando “auxiliá-los nos processos envolvendo reclamações contra o Sistema Prisional Paulista”. Muitas das queixas protocoladas por Santos seriam falsas com o intuito final de reunir as denúncias e levá-las até a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Vale elucidar que, com isso, não se objetiva elidir as condutas abusivas e arbitrárias policiais, todavia, faz-se necessário alertar que é preciso se avaliar com cuidado essas denúncias, pois podem ocorrer em virtude de ameaças de criminosos dirigidas aos moradores ou mesmo dirigentes de associações. Da mesma forma, é preciso cuidado com políticos que tem sua base eleitoral fixadas preponderantemente numa área controlada por criminosos, pois sua eleição pode se dever a acordo e apoio do crime organizado. Nesse caso, seu interesse político eleitoral pode estar se sobrepondo ao interesse real dos moradores (de submissão à lei e não aos ditames dos delinquentes). Assim é preciso avaliar se a permanência do controle por criminosos não lhe é conveniente ao político e, na verdade o que motiva suas ações. Ressalta-se que a influência do crime organizado se faz ainda mais presente no ERJ, uma vez que cerca de 70% da população reside na região metropolitana, o que acaba por agravar o problema.

Merece destaque ainda a atuação de Organizações Não-Governamentais (ONG) em comunidades. É lógico que para as ONGs atuarem em favelas controladas por criminosos precisam da autorização do “dono” da localidade. Nada acontece nesses espaços, sem que o chefe, seja miliciano, seja do traficante permita, mesmo que tacitamente. Portanto, caso essa atuação desagrade aos criminosos locais será proibida e coibida, se necessário, com violência.

Assim, a autonomia das ONG é evidentemente suprimida por uma questão fática: “ou a ONG se relaciona com criminosos ou não funciona nas comunidades controladas, porque quem manda no local são os delinquentes”. Não se quer aqui defender que as denúncias realizadas por ONG não sejam objeto de investigação - é preciso sim, que o sejam - todavia, é também necessário cuidado com o seu conteúdo, tanto nas investigações quanto na própria difusão, haja vista a real possibilidade de parcialidade dessas organizações, o que ocorre por uma questão de sobrevivência. Como dito, sem permissão do “dono” não há funcionamento de ONG em comunidades controladas, logo, caso as denúncias das ONG envolvam criminosos, fatalmente seus integrantes receberão represálias dos delinquentes.

Por oportuno, é preciso enfatizar que há limites que o Estado não pode silenciar. Há atos que não se pode transigir, tampouco tolerar, como salienta VELÁSQUEZ (2012, p. 18): *“A segurança é um direito que tem os cidadão e são os Estados nacionais e locais, os que devem garantir esse marco do Estado de Direito”* (tradução nossa).

O tráfico de drogas é negócio que envolve grande montante de dinheiro e por isso também o sistema financeiro, conforme AMORIM (2003, p. 22) afirma:

As lideranças do crime organizado, intimamente relacionadas com as populações carentes, foram encarceradas, mortas e substituídas por uma nova geração de traficantes. Agora é a terceira geração de traficantes. Estes acreditam mais no terror puro e simples que na cooperação com o meio em que vivem. Depois de pouco mais de vinte anos de tráfico organizado está no poder está no poder uma gente cuja média de idades é inferior a trinta anos. Além do mais, o negócio da droga no Brasil ultrapassou as fronteiras do crime comum e chegou ao sistema financeiro e aos figurões da política.

Portanto, evidencia-se a necessidade de que os grandes criminosos, que acumulam os elevados lucros do tráfico de drogas e armas sejam punidos. Os fornecedores e responsáveis por atribuir legalidade aos recursos de origem criminosa que alimentam esse conflito, como também os agentes públicos corruptos, que permitem e protegem os delinquentes, precisam ter suas condutas investigadas e punidas.

No entanto, verifica-se que as ações para inibir tais práticas têm merecido pouca atenção das autoridades estatais. As políticas públicas de segurança não enxergam os grandes traficantes e aqueles que lavam o dinheiro decorrente do comércio ilegal de drogas e armas, não

os aprisionam, não os punem. O combate à criminalidade tem-se reduzido as comunidades, levando aos homicídios de policiais e traficantes pobres, facilmente substituíveis por outros.

Com efeito, os interesses político-eleitorais não podem se sobrepôr ao interesse público, da coletividade, que está associado a uma política de segurança que combata as organizações criminosas e as instituições financeiras, que lavam o dinheiro do crime. 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.

3.1.3. Limite associado à política de direitos humanos.

A sociedade brasileira precisa debater e definir até que ponto está disposta a tolerar que organizações criminosas restrinjam o seu ir-e-vir, ameacem a sua vida com armas de guerra, criminosos cobrem dinheiro do comércio e de pessoas como se Estado fossem, apliquem a sentença de morte a quem se oponha a seus planos políticos, ou mesmo se negue a cumprir suas ordens. Não se pode mais permitir que “balas perdidas” continuem a achar inocentes; que os assassinatos continuem sem investigação e punição; que a fortuna obtida com o tráfico de armas e drogas continue sendo um mistério econômico, sem rastreamento.

O agravamento da segurança pública em diversas regiões metropolitanas brasileiras é um resultado natural se não for repensada a política pública de segurança no Brasil. Continuar-se-á vendo esse espetáculo de horrores, com sucessivas mortes, muitos discursos e vãs promessas de que serão tomadas providências.

A opção política pela omissão, bem como a preconização de medidas tão fáceis e céleres quanto ineficazes, que analisam e propõem soluções simplistas para resolução dos problemas complexos da segurança pavimentam o caminho para o abismo, justificando as razões dos que almejam mudar de país, visto que o agravamento da crise da segurança continuará a ocorrer no Brasil. Outrossim, se a escolha recair em enfrentar os problemas com coragem e transparência, entende-se que é preciso modificar a legislação, melhorar a eficiência policial e endurecer contra o crime organizado brasileiro, bem como, quanto as instituições financeiras que lavam o seu dinheiro. Sem isso não se vislumbra solução eficaz, que de fato atinja a criminalidade e melhore os resultados da política de segurança.

Portanto, acreditamos que é preciso rediscutir sim punições severas para os que portam armas de guerra, exploram, ameaçam e executam pessoas sem qualquer constrangimento. Aliás,

no que tange ao porte de armas de guerra, a interpretação que vigora exige do agente estatal ato heroico, expondo à risco a vida dessas pessoas. 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. Interessante, as pessoas realizarem essa defesa da segurança no conforto de seus lares, ou mesmo, atrás de mesas de escritório ou salas de aula, enquanto o agente público expõe sua vida a perigo real. 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 é justo que os “doutores” exijam deles o ato suicida de identificar criminoso com arma de guerra, aguardar que estes disparem, para somente, após isso, poderem atuar, revidando. Defender a coragem alheia, quando o risco de vida é de outra pessoa, sem se colocar na condição é ato pouco nobre.

Os criminosos não são burros, podem até não ter educação formal, contudo, inteligência não está atrelada necessariamente a educação. Se eles souberem que poderão ser mortos ao portarem fuzil, evidentemente, deixaram de portar. Pode ser que nesse ínterim alguns morram, ao duvidar das consequências, contudo, caso verifiquem que a determinação é essa, vão se valer de outros meios.

Por sua vez, é preciso rastrear os capitais oriundos do crime, que financiam essas barbaridades; bem como identificar os verdadeiros mentores do crime no Brasil. Esses, atualmente, não têm receio das punições da legislação em vigor, confiam na ineficácia ou na

corrupção dos agentes públicos; financiam e estão próximos a quem tem o poder, enfim, estão seguros da sua impunidade.

A sociedade brasileira necessita definir que direitos devem ser concedidos a esses criminosos, até que limites permitirá que suas condutas continuem a matar milhares e afetar a vida de milhões de pessoas. Não ser severo com esses criminosos representa continuar aceitando que os demais cidadãos submetidos aos desmandos desses delinquentes continuem sem garantia de que seus direitos humanos serão respeitados, tal qual preconiza nossa Constituição.

Merece destaque 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 Carlos 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. O efetivo das empresas particulares de guarda é maior do que das Forças Armadas.** Há mais de meio milhão de guardas privados – a maioria incompetente -, alguns com antecedentes criminais. A casta privilegiada, no entanto, tem uma grande dificuldade de compreender como foi que tudo começou. **E começou no desconhecimento real da situação do país, no uso eleitoral das massas populares empobrecidas.** Começou na sensação de terror que estavam longe dos seus lares, localizado de forma geográfica (ou geopolítica) nas periferias e favelas. Não é mais assim. O crime organizado ou avulso está em todo lugar...”

Grifo nosso

O adiamento de se enfrentar o problema do crime organizado fará com que se agrave a situação de insegurança no Brasil. Vale enfatizar que essa definição de como devem ser punidos os criminosos não cabe às Forças Armadas como instituição, tampouco a eficiência no aparelho investigativo-judiciário-penal. Essas decisões, restrições e limites cabem ao Congresso Nacional e a sociedade organizada, e dela dependem o combate eficaz da criminalidade brasileira.

3.1.4. A política organizacional: militarização da polícia, “a polícia cometeria abusos e seria arbitrária por ser militar”.

Quando se pensa em uma política pública de segurança que atenda os anseios da população brasileira, verifica-se que a política pública adequada precisa se basear, em nosso entender, em dois pilares: proteção e respeito. As condutas criminosas são comuns em toda sociedade, que as coíbi por meio de leis punitivas e de instituições com essa incumbência como o judiciário e a polícia.

Há grande controvérsia sobre a possibilidade de desmilitarização da polícia, com a defesa a favor e contra os benefícios da implementação de tal medida. Entende-se que sobre o debate as questões de cunho organizacionais e administrativas não é o cerne do problema. O grande desafio é conciliar as garantias constitucionais, com as exigências do rigor com que deve operar a polícia. É construir uma polícia que respeite e seja respeitada por sua população, aproximando a agente policial das pessoas que são objeto de sua proteção. Sobre essas questões organizativas, DA SILVA (2008, p. 95) explica:

“Nas discussões sobre a reforma da polícia brasileira, nota-se uma grande preocupação com os aspectos organizativos, em detrimento da consideração de mecanismos que condicionam positiva ou negativamente as práticas policiais. Mesmo quando a preocupação é com as práticas, é comum que se pense até em emendas à Constituição com esquemas organizacionais na cabeça, como se por essa via se pudesse mudar os valores e crenças com os quais os policiais operam no dia-a-dia. Temas como unificação das polícias, desmilitarização, desconstitucionalização etc. merecem ser discutidos, mas se o que está em jogo são as práticas policiais, importa muito mais fazer uma etnografia do trabalho da polícia...”

Dessa forma, concorda-se com o supracitado autor no sentido de que as mudanças organizativas, não são capazes oferecer as respostas almejadas pela população. A questão é muito mais complexa do que uma mera modificação organizativa. Atribuir os problemas da segurança pública brasileira ao fato da polícia ser militarizada ou querer solucioná-los, por meio de mudanças organizativas é simplificar, em muito tais problemas.

É comum e até popular o discurso em favor da desmilitarização das polícias, de forma simplista, atribuindo boa parte das mazelas, abusos e excessos às peculiaridades do uso da farda. As mesmas acusações no que tange ao desrespeito dos direitos humanos são estendidas às Forças Armadas quando em operações militares associadas a segurança pública, como se o militar, por natureza, fosse incapaz de tratar pessoas com respeito, e dentro da lei.

Evidentemente que existe a possibilidade de ocorrerem equívocos e excessos nas operações, aliás, erros são inerentes a condição humana, e há instrumentos regulamentares próprios para corrigir possíveis desvios de conduta: inquérito policial militar, sindicâncias e processos disciplinares. E há, ainda, órgãos externos e independentes, legalmente constituídos, responsáveis por apurar e avaliar a legalidade dessas condutas: são exemplos o Ministério Público Militar e a Justiça Militar, no que tange a crimes militares; o Ministério Público Federal e a Justiça Federal ou mesmo o Ministério Público Estadual e a Justiça Estadual em outras hipóteses.

A mudança no aspecto organizacional, digo, desmilitarização, por si só, não é capaz de ensejar na polícia o respeito ao cidadão, como apregoam alguns apaixonados. Os problemas

são complexos e históricos, arraigados na nossa sociedade e, portanto, não são resolvidos com a exclusão da farda. Nesse sentido, ao menos, são as conclusões apontadas por este estudo.

São recorrentes as acusações de que o tratamento oferecido pela polícia aos mais pobres é diferente daquele dispensado àqueles que têm mais recursos. Tal tratamento seria eivado de agressividade e truculência, caracterizado pela arbitrariedade e pelo abuso de autoridade. No que tange ao histórico de arbitrariedades cometidas contra os pobres, VIANA (2014, p. 27) leciona:

Firmou-se no Brasil, diante do medo das “classes perigosas”, por parte da elite brasileira, uma política de contenção social, que primava pela ordem, cujo resultado era a violência física e a moral contra os mais pobres. Nesta política implantada para proteger as famílias da aristocracia, enriquecidas por meio da exploração e produção econômica burguesa europeia, as crianças e adolescentes figuravam como descartáveis, não havendo motivos para tratá-los como pessoas, ou sujeitos de direitos. Este processo de exacerbação da pobreza e desumanização produziu um número elevado de famílias pobres, vez que desde criança a pessoa não encontrava condições de valorização, ou ascensão social. A intervenção realizada pelo poder público, e pelas instituições, resumia-se a internatos corretivos, pois alegavam que havia um desvio moral a ser corrigido. Esse modelo segregador, inaugurado para o controle interno dos pobres e escravos, foi mantido mesmo após a Proclamação da República, dando origem a uma tendência política futura de controle e ordem, baseada na desconsideração dos direitos daqueles que não estavam preparados para assumir um papel na sociedade brasileira capitalista.

Assim, verifica-se um problema de cunho histórico, que afeta não só a polícia, mas a sociedade brasileira como um todo. No que tange a polícia, isso torna mais evidente porque ela lida com a classe social baixa, o pobre, na sua atividade diária. A nova ordem constitucional promulgada em 1988 concedeu novos direitos e ampliou outros no seu texto, especialmente os relacionados à cidadania e aos direitos humanos (art. 5º), estendidos a todos os brasileiros, independentemente de sua classe social. Por outro lado, a classe social de *status* mais elevado cujos exemplos são a alta e a média-alta, a própria relação de patrão-empregado afasta em si, cotidianamente, a proximidade nas relações. Ainda, quanto à relação com os policiais, a classe alta sempre se fez respeitar, em virtude de acesso ao comando das corporações; a capacidade de denunciar arbitrariedades e excessos na imprensa, com possibilidade de repercussão negativa politicamente; e o fato de se valer de instrumentos legais para coibir atos perante os órgãos governamentais como Ministério Público e Judiciário.

A frase clássica: “*Você sabe com quem está falando?*”, demonstra claramente a distinção social que ainda hoje existe no Brasil. Tal frase caracteriza, na cultura brasileira, que existem cidadãos diferentes de outros, ou, ao menos, que se veem dessa forma, cujos direitos ou privilégios são assegurados, em função de sua melhor condição econômica ou do cargo que ocupam. Ressalta-se que a isonomia prevista na Constituição Federal é ainda ficcional e há inúmeros exemplos disso. O nome e o conhecimento (contatos) no Brasil podem abrir e fechar

portas; atribuir benefícios e desvantagens a pessoas. Portanto, a polícia que está inserida na sociedade brasileira padece dos mesmos vícios desta.

Vale observar que no próprio judiciário, que se vangloria como defensor da Constituição e princípios sociais, dos quais a igualdade se destaca, permite nos fóruns elevadores exclusivos para magistrados, replicando com isso aquilo que é constante em edifícios de luxo, isto é, que pobres e funcionários menos graduados utilizem elevadores de serviço, enquanto a classe mais poderosa usa os elevadores sociais. Dessa forma, evidencia-se que o próprio Poder Judiciário também é propagador de discriminações, que não encontram respaldo em lei e no princípio da isonomia.

Outro exemplo que vale destacar se refere aos presídios brasileiros, onde há acusações de desrespeito aos direitos humanos. O tratamento dado aos presidiários do Complexo da Papuda, em Brasília-DF, difere claramente da imensa maioria dos presídios brasileiros. Não se defende aqui tratamento desumano, pelo contrário, apregoa-se que a todos os presidiários deve ser concedido o que prevê na legislação que rege a execução penal no Brasil. Contudo, o tratamento melhor que é fornecido no aludido complexo não ocorre por acaso. Decorre do fato de que os presidiários que cometeram crime de corrupção são presos, em regra, nessa instituição carcerária. Esta é outra clara distinção de tratamento, inclusive o então Procurador Geral da República Rodrigo Janot questionou o indício de regalias, como relata a reportagem do Correio do Estado, de 08/05/2014, denominada: “*Janot vê indícios de regalias para os mensaleiros*”.

Dessa forma, a polícia, no contexto brasileiro, é tão somente mais uma instituição estatal que difere claramente o pobre do rico, e tal diferenciação é aceita, mesmo que tacitamente pela sociedade brasileira, inclusive pelos dirigentes políticos e pelas classes que tanto defendem a isonomia. Para modificar a polícia é preciso também mudar a sociedade.

3.1.5 O receio do fortalecimento político das Forças Armadas.

A expectativa e o próprio exercício do poder são os elementos que movem a política. Os Estados atualmente são organizados de forma a permitir que quem exerça o poder de governá-lo tenha facilidade para se manter no cargo. Tal estabilidade visa impedir conflitos e não prejudicar a economia e para tanto foram criados instrumentos legais que permitem a ascensão e alternância do poder, evitando com isso guerras, violência e mortes decorrentes da luta para conquistar o poder.

SCHUMPETER (1961, p. 310), aliás, numa visão minimalista, defende que bastaria para evidenciar uma democracia o processo eleitoral que permitisse a escolha dos governantes de forma regular, livre e competitiva. O eleitor é assemelhado a figura de um consumidor.

Outrossim, já na visão maximalista da democracia, a participação popular é a ênfase. HABERMAS (2003, p.309), no modelo de democracia deliberativa, defende que o cidadão não está adstrito a escolha eleitoral periódica, devendo participar efetivamente dos destinos públicos, portanto, por esse entendimento o conceito de democracia se funda na existência de vínculo entre o povo e poder, onde o exercício do poder pode se dar através da participação direta, indireta, representativa ou semidireta do povo.

Por sua vez, é obvio que quem dispõe de armas é sempre uma ameaça ao poder constituído, podendo ser instrumento de manutenção do poder, bem como de queda de um regime. Os políticos sabem disso e atuam de forma a impedir o fortalecimento político de instituições armadas, por temor que caso isso ocorra, em momentos de crise, elas assumam o poder, alterando o quadro político.

O quadro vigente em que se questiona a eficiência das instituições democráticas brasileiras em oferecer soluções aos problemas nacionais, tem provocado na população aversão à política e às autoridades brasileiras, haja vista o recorrente noticiário de envolvimento das classes dirigentes do Brasil em casos de corrupção e criminalidade. Somam-se a isso problemas sociais e econômicos como: o desemprego, as precárias condições da saúde, saneamento, educação e outros. Tal aversão alimenta o temor de parcela das classes dirigentes e sociedade de que as Forças Armadas se fortaleçam politicamente e com isso retornem ao Comando do governo brasileiro.

Percebe-se que essa desconfiança quanto aos integrantes das Forças Armadas são justificadas, sobretudo, em virtude do regime iniciado em 1964. Segundo a parcela da sociedade detentora dessa desconfiança e temor, Forças Armadas fortes politicamente, apoiadas pela população, podem significar a modificação da configuração política de um país, afastando do poder quem o exerce, alijando das decisões políticas aqueles que outrora ditavam os destinos da nação.

A falta de investimentos nas Forças Armadas e na defesa do Brasil, bem como a exclusão dos militares do debate sobre as políticas públicas de segurança, infraestrutura e outras, uma vez estes agentes públicos se fazem presentes nas localidades mais longínquas do Brasil, conhecendo parcela considerável dos problemas que afligem o país, ocorreria devido a esse sentimento inconfessável de ameaça, decorrente de possível fortalecimento político dessas

instituições e, conseqüentemente, a possibilidade de perda do poder da classe política dominante.

Merece destaque que as Forças Armadas são formadas por integrantes da sociedade, logo, há entre seus integrantes diversos pensamentos políticos sejam eles progressistas ou conservadores, não manifestados por força de lei. Portanto, seus integrantes alternam entre posições de vanguarda e mais tradicionais, como relata história brasileira. Contudo, percebe-se que ainda perdura a desconfiança quanto aos militares atuais, ou mesmo receio, de que repitam ações que tomem por força o poder na República brasileira. Em nome disso, há prejuízos no debate sobre temas como desenvolvimento e segurança cuja participação e a colaboração entre Universidade e militares seriam importantes ao estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento^{36 37 38}.

Desse modo, também na segurança é preciso que se discuta até que ponto que desavenças oriundas de convicções políticas devem se sobrepor ao interesse público de ver implementada uma política pública de segurança eficiente. O Brasil precisa elaborar uma agenda de segurança que inclua: acadêmicos, policiais, especialistas e também a participação das Forças Armadas, mesmo que indiretamente.

3.2 LIMITE FÁTICO

As dificuldades fáticas consideradas mais relevantes foram tratadas nesse item, no entanto, essas dificuldades recorrentes não se esgotam nesse estudo.

3.2.1. A Falta dos meios para se combater a lavagem de dinheiro e os crimes correlatos que alimentam o crime organizado.

Organização criminosa é a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de

36 Conheço um militar que ao postular uma vaga no mestrado de ciência política numa faculdade pública federal, apresentou seu projeto na banca, um dos professores se recusou em lhe fazer perguntas, bem como sugeriu sua reprovação, no que foi demovido pelos demais integrantes da Banca com os seguintes argumentos: o projeto de mestrado dele é bom, respondeu acertadamente a todas as perguntas formuladas e não é justo que o eliminemos tão somente por ser militar - “não podemos retribuir dessa forma o mal que nós fizemos”.

37 Conheço outra pessoa que com receio de ser discriminado não revelava ser militar, uma vez que almejava ser selecionado em uma vaga de doutorado de universidade pública.

38 Ressalto que a seleção do mestrado em direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) é republicana, que este dissertante, mesmo informando desde o início do processo seletivo ser militar, não sofreu qualquer tipo de discriminação.

obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional, segundo o § 1º do art. 1º da Lei 12.850/2013.

AMORIM (2010, p. 434) explica de acordo com o nível de importância como está configurada a pirâmide do crime organizado:

“...Se fôssemos desenhar a pirâmide do crime organizado, teríamos o seguinte quadro, da menor para a maior importância: na base, **em quinto lugar** estariam as quadrilhas de roubo armado e da distribuição de drogas no varejo; **em quarto**, as organizações criminosas que conhecemos como o CV (Comando Vermelho) e PCC (Primeiro Comando da Capital); **em terceiro**, a interface que negocia com grupos internacionais, na qual desponta o nosso Fernandinho Beira-Mar; **em segundo**, os produtores de drogas, os cartéis e máfias, os vendedores de armas de guerra; **em primeiro, no alto da pirâmide**, o que ficou conhecido como “a face oculta do crime” os **financistas e investidores**, os operadores da lavagem de dinheiro, **gente ligada aos mercados financeiros e de troca de capitais**, homens que estão no poder de seus países, muitos deles usando fardas ou faixas presidenciais”.

Grifo nosso

Em síntese, a criminalidade em geral tem a ver com baixos escalões sociais, a desigualdade e a injustiça. Contudo, o crime organizado tem a ver com os abastados consumidores de drogas, os ricos sonegadores, as elites em busca de lucros (AMORIM, 2010, p. 18).

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 (1997):

“...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”.**

Grifo nosso

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 nesse 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.

Vale esclarecer que tanto o combate ao crime organizado quanto, a lavagem de dinheiro se intensificaram após os atentados terroristas de 2001 nos EUA, visto que para se combater com eficácia grupos terroristas era preciso que se identificasse suas fontes de financiamento. Desse modo, promulgou-se no Brasil, por meio do Decreto 5015/2004, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

Salienta-se que o combate ao crime organizado e a lavagem de dinheiro requer cooperação internacional prevista na aludida convenção da ONU. Nos paraísos fiscais os recursos são reconvertidos em usos diversos, repassados a empresas com nomes e nacionalidades diferentes, “lavados” e formalmente legalizados, livres de quaisquer embaraços.

Há uma fragmentação do fluxo financeiro, que ressurgem em outros lugares e com outros nomes. Tal fragmentação visa dificultar a identificação dos capitais ilegais, visto que se não pode ver o todo, também não se poderá entendê-lo. Desse modo, sem cooperação internacional é impossível desvendar as ilicitudes das organizações criminosas, bem como rastrear o dinheiro obtido com o crime.

Lavagem de dinheiro, nos termos do art. 1º da Lei nº 9613/1998 é ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Em síntese, lavar dinheiro é simular uma operação financeira para justificar valores obtidos por meios ilícitos ou não declarados. A lavagem de dinheiro permite viabilizar o acúmulo de dinheiro, sem que se chame atenção para a sua origem ilegal.

As organizações criminosas e lavagem de dinheiro não coexistem separadamente. O dinheiro obtido ilicitamente, caso seja em quantia elevada, precisa ser “lavado”, de outro modo chamará atenção das autoridades competentes e com isso porá riscos a continuidade da atividade ilegal e de seus membros. Assim, a lavagem de dinheiro serve para aperfeiçoar as condutas delituosas, viabilizando a continuidade dos crimes, além de custear as despesas de seus integrantes, que serão mais luxuosas, conforme a posição que ocupem seus membros na cadeia hierárquica da organização, e o montante ilegalmente conseguido.

É oportuno elucidar questão suscitada por BORGES (2006, p. 28), que assim indaga: *“por que o Exército foi convocado para combater crimes e por que presumir-se que tais crimes são cometidos por moradores de morros e favelas?”*.

A convocação do Exército cabe aos poderes constituídos na forma da constituição e demais normas infraconstitucionais. É uma decisão política, que cumpre parâmetros legais. Portanto, não cabe ao Exército (Forças Armadas) se insurgir contra a determinação legal que, por exemplo, decidiu que os militares colaborarão com a segurança pública de um Estado da federação que enfrenta problemas nesta área.

Esclarece-se ainda que a atividade militar é caracterizada pelo uso de armas. É natural, portanto, que combata delitos praticados com armamentos porque são afetos à sua atividade profissional. Ressalta-se, aliás, que nas operações militares de GLO, como dito, as Forças

Armadas atuam como polícia ostensiva. Desse modo, sua utilização visa combater os crimes em flagrância, caracterizados pelo uso de armas ilegais, violência e grave ameaça, cuja prática por meio de armamento é a usual.

É de conhecimento público que nas localidades controladas pelos traficantes de drogas, assim como nas controladas por milicianos, estes se valem de armas de alta lesividade (fuzis, metralhadoras, etc), e que tais armamentos são ostentados publicamente e em grande quantidade. Esse armamento também é utilizado para prática de crimes como homicídio, roubo e latrocínio (artigos 121, 157 e §3º do 157, respectivamente), tanto dentro das comunidades (crime de ameaça e tráfico), como foras delas (roubos e latrocínio).

Vale registrar que as áreas nobres são protegidas por seguranças particulares, ou mesmo por policias, visto que seus residentes possuem melhores condições de pressionar o poder público a policiá-las, devido a contatos e a força (organização e influência) de associação de moradores e comerciantes. Os crimes armados praticados nesses locais são por lapso temporal pequeno, diferentemente das localidades controladas territorialmente por traficantes e milicianos cujos crimes cometidos se caracterizam pela flagrância, já que portam armas de uso restrito, comercializam drogas e praticam extorsões à luz do dia. Por outro lado, é perceptível que nas áreas suburbanas não controladas pelo tráfico, assim como as não turísticas, há um número reduzido de policiais, visto que seus residentes não possuem idêntico poder de barganha que os moradores de áreas nobres.

Cumpra observar ainda, no que tange aos crimes do “colarinho branco” que embora sejam cometidos nas áreas ricas, de forma recorrente, caracterizam-se pelo uso do papel e não de armas. São fraudes documentais envolvendo licitações, tráfico de influência, suborno, etc - normalmente, bem mais danosos à sociedade - entretanto, para que sejam combatidos, com eficácia, necessitam da presença de outras instituições como a Polícia Federal (principalmente, peritos), Controladoria, Tribunal de Contas, Receita Federal, Ministério Público e o próprio Poder Judiciário, por meio de decisões judiciais. A inibição de tais crimes por instituições, por óbvio, não inclui as Forças Armadas. Sobre o tema NAÍM (2006, p. 171) observa:

“Em consequência, **a luta contra o tráfico envolve funcionários públicos de muitos tipos: não apenas policiais, soldados e agentes aduaneiros, mas também advogados, procuradores, contadores, diplomatas, especialistas em comunicação e tecnologia, pesquisadores, analistas e espiões.** Os profissionais que lideram essas iniciativas dependem do comércio a ser combatido. **A lavagem de dinheiro, por exemplo, envolve contadores, especialistas em computação e advogados que se desdobram em unidades de inteligência financeira especializadas. A repressão ao tráfico de drogas é uma atividade policial tradicional;** muitos países tem um esquadrão antidrogas, embora sua estrutura e supervisão possam variar. **A resposta ao comércio ilícito de armas geralmente**

recai sobre os militares ou serviços estatais de segurança, enquanto o combate às falsificações é normalmente responsabilidade dos ministérios do comércio”.

Grifo nosso

Desse modo, é evidente que não cabe as Forças Armadas coibir delitos associados a fraudes. As forças militares também investigam, todavia, os crimes previstos na legislação penal militar, isto é, afetos diretamente as instituições castrenses. Nesses crimes, se valem de seus peritos para solucionar tais investigações, sob a fiscalização do Ministério Público Militar, ou mesmo, em caso de improbidade administrativa do Ministério Público Federal. Contudo, não possuem um aparato investigatório qualificado para combater organizações criminosas, principalmente em aspectos relativos à lavagem de dinheiro. As investigações nessa seara, por vezes, levam anos, até que se identifique e puna os responsáveis.

Desejar que as Forças Armadas combatam os crimes associados às fraudes (ao em vez dos crimes de flagrância, com porte de armas), que são cometidos pela classe privilegiada brasileira, É desconhecer a atividade militar, uma vez que não possui instrumentos para isso. A pergunta deveria ser outra: por que as instituições que têm competência para isso, bem como recursos, não estando logrando êxito?

Percebe-se que sem coibir a lavagem de dinheiro, o combate ao crime organizado não é eficaz. Isso, aliás, também não é tarefa da Polícia Militar, que recebe boa parte das críticas pela violência no ERJ e, a que tudo indica, propositalmente, as Polícias Cíveis do Brasil não são estimuladas a investigar tais crimes, tampouco, em regra, estão preparadas para isso, já que não são disponibilizados, prioritariamente, os meios materiais hábeis a inibir essas práticas tão prejudiciais à coletividade.

Vale lembrar que quem define a política pública a ser adotada para o combate a criminalidade são os políticos. As instituições estão atreladas ao que se prevê na lei, logo, a crítica às instituições (desconsiderando a legislação em vigor e desprovida de conhecimento técnico arraado), com exclusão do condutor da política pública (governantes e demais agentes políticos) é injusta e até pernicioso ao debate sobre a eficiência de uma política pública.

Frisa-se que o combate aos delitos praticados em comunidades controladas por criminosos atinge, por óbvio, pobres e negros principalmente, visto que, esses em sua maioria, compõem a camada residente dessas áreas, bem como integram a mão de obra barata das organizações criminosas. Portanto, diferente dos crimes associados a fraudes, “colarinho branco”, que atingem a população como um todo, em todas as classes sociais, sendo, como dito, mais danosos à coletividade, estes são praticados pelas classes sociais mais favorecidas de país. Este quadro só se alterará com distribuição de renda e educação isonômica, devido a fatores históricos sociais, que são alheios às atribuições das Forças Armadas, tratados neste estudo no limite social.

Por oportuno, salienta-se que é normal que a população exija o combate ao tipo de criminalidade que a atinja de forma mais flagrante, isto é, aquela praticada com violência e grave ameaça, das quais são exemplos: homicídios, latrocínios e roubos. Os aludidos crimes atingem o cidadão individualmente, não de forma coletiva e difusa. É natural ao cidadão, mesmo ao mais acomodado, exigir providências sobre fatos que incidam diretamente a ele – concretamente e não de forma abstrata como ocorre nos crimes do “colarinho branco”.

Desta maneira, mesmo que os crimes de corrupção sejam mais prejudiciais à sociedade, é inerente ao ser humano ter por mais grave o momento em que sua vida (bem fundamental maior) corre maior perigo, ou seja, aquele em que, por exemplo, se tem uma arma de fogo apontada para cabeça. Desconhecer tal fato é ignorar a natureza humana. Portanto, embora, como dito, a corrupção possa causar mais mortes ao longo do tempo é mais grave para o cidadão individualmente, o perigo imediato, os crimes praticados com violência e grave ameaça contra si, seus familiares e amigos, ainda que a fraude em hospital público, a falsificação de remédios e vacinas, o não saneamento básico destruam sua qualidade de vida gradativamente. Assim, assusta mais o porte de uma arma de guerra (fuzil e metralhadora), do que uma fraude financeira, principalmente se a arma está na mão de jovens (menores) que não têm maturidade e preparo para o seu uso. Quem não compreende essas considerações, não é capaz de identificar a importância de adoção de políticas públicas de curto, médio e longo período na segurança, e se político estará fadado a insucesso eleitoral.

Outrossim, em virtude dos grandes valores envolvidos, que os recursos obtidos com o tráfico de drogas e armas, principais problemas associados a violência na região metropolitana do ERJ, não estejam sendo lavados por instituições financeiras de forma a esconder a origem ilícita desses recursos. Sobre esse assunto NAÍM (2006, p. 132) observa:

Traficantes e terroristas são dois conjuntos de usuários dos serviços financeiros ilícitos. Outro grupo é formado pelos indivíduos corruptos, que geralmente atuam tanto como coadjuvantes nas transações de terceiros quanto como protagonistas de seus próprios negócios. O espectro vai de sonegadores de impostos a policiais, funcionários de alfândegas e outros em posições fundamentais no governo, incluindo a grande corrupção dos políticos e chefes de Estado.

Enfatiza-se que a investigação, de modo a identificar os responsáveis pelos aludidos crimes, bem como o caminho do dinheiro obtido de forma ilegal, com suas ramificações de ilegalidade, podem resultar em benefícios mais efetivos para a segurança pública que a ostensividade policial, com a grande vantagem de se evitar confrontos armados, cujas possibilidades de pessoas inocentes serem feridas e mortas são bem reais no ERJ.

3.2.2 As restrições do policiamento ostensivo no combate à criminalidade.

A atuação como Polícia Militar por parte das Forças Armadas, desacompanhada de outras mudanças, por si só, não é capaz de modificar a grave condição de abandono que populações sofrem, em certas áreas, visto que o problema da criminalidade no Brasil tem raízes muito mais profundas do que o policiamento ostensivo possa resolver, conforme se extrai do pensamento de BONFIM (1993) e RIBEIRO (1995). Cumpre salientar posicionamento SILVA (2008, p. 36-37) que afirma:

Em suma, em qualquer esfera governamental, terão tudo para serem inócuas as políticas para a segurança pública que não levarem em conta:

- A necessidade da democratização do sistema de justiça criminal, incluindo revisão legislativa para acabar com os privilégios penais, a fim de que o mesmo não deixe de fora os criminosos das classes mais favorecidas;
- A inutilidade da tradicional distinção feita pelo sistema policial-penal entre pessoas e comunidades “perigosas” e “não-perigosas” em função dos crimes convencionais simplesmente;
- A diferença da conjuntura do momento considerado em relação à de momentos anteriores;
- A necessidade de conciliação das demandas por mais repressão com as demandas por mais respeito aos direitos humanos;
- O prejuízo causado ao setor pelas polarizações ideológicas e pelo aproveitamento político eleitoral do tema;
- A consciência que passaram a ter os contingentes populacionais periféricos da ampliação, de fato, de sua cidadania, em decorrência da ampliação, de direito, que se vem processando desde a promulgação da Constituição de 1988.

Assim, o emprego das Forças Armadas, em GLO, na teoria, significa mais do mesmo, visto que não lhes é conferida poderes diferentes daqueles concedidos à Polícia Militar, logo, os resultados num primeiro momento podem até aparecer, devido a circunstâncias específicas como motivação da tropa ou uso de outras técnicas, mas a tendência natural é a de que os efeitos não perdurem no tempo e que se retorne o estado anterior de altos índices de criminalidade na localidade ocupada pelos militares.

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. Desta forma, 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, mesmo que fosse possível, 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, através 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 de associados a fraudes que tantos problemas ocasionam a realidade social brasileira, tais como: corrupção, fraudes e outros, são cometidos em escritório longe da ostensividade policial. No histórico brasileiro, somente há pouco tempo tem encontrado resposta condizente com o grande mal que ocasionam ao Estado brasileiro.

Registre-se que assim como as causas da criminalidade ultrapassam o poder de atuação da Polícia Militar, também ultrapassam o das Forças Armadas, quando em vigor o seu emprego, na GLO. Para se combater com eficácia a criminalidade e de forma prolongada é preciso que se atinja as organizações criminosas na sua parte mais sensível: “seu bolso”, isto é, identificando as fontes de recursos, bem como seus instrumentos de lavagem de dinheiro, que não são afetadas pelas Forças Armadas. Instituições como o Ministério Público, Tribunal de Contas, Órgãos fazendários e polícia investigativa, por meio dos seus peritos devem atuar nesse caso de modo a rastrear o dinheiro ilegal, cujos caminhos podem ser variados como esclarece AMORIM (2003, p. 24):

“O bandido que comanda a boca de fumo nas favelas do Rio ou os pontos de drogas na periferia de São Paulo, é agora só a ponta aparente do Iceberg. **A face oculta do crime está em escala mundial, está em suntuosos escritórios do império das finanças.** Um corretor que diga ao seu cliente que ele pode obter uma remuneração de 40% numa aplicação de curto prazo, sem fazer muitas perguntas, mas com garantias de retorno, dificilmente vai encontrar resistência. E possivelmente não será questionado: ‘Isso é legal?’

A aplicação do investidor, pessoa séria e bom cidadão em seu país, pode estar sendo realizada nas lavouras de Coca da Colômbia. Ou nas plantações de papoula – a matéria-prima do ópio – na Ásia Central e no Extremo Oriente. Pode também estar sendo aplicado no tráfico de fuzis automáticos para as guerras étnicas da África. Por que não no terrorismo Islâmico? Por que não na periferia de São Paulo?”.

Grifo nosso

A atuação das forças armadas, portanto, deve ser emergencial, temporária e célere com o fito de afastar ameaça flagrante, não podendo ser um remendo a ineficácia das políticas públicas de segurança. a segurança pública não se faz somente com medidas sociais, tampouco apenas com medidas policiais. é um conjunto de fatores que quando não associados e tratados com a relevância necessária, por meio de políticas públicas adequadas, implicam em altos índices de criminalidade, como os existentes no Brasil. deste modo, soluções midiáticas, visando eleições ou a dar satisfação à opinião pública, surtem efeitos reduzidos e de curta duração.

3.2.3. A corrupção policial

A corrupção de agentes públicos causa desesperança quanto ao futuro e a mudança da violenta realidade vigente, gerando ainda um mercado informal ilegal e “mercadorias políticas” como explica MISSE (p. 22):

São muito diferentes entre si os tipos de “mercadorias políticas”, e a chamada “economia da corrupção”, com toda a variedade interna de tipos, é um deles. O que há de específico na corrupção como mercadoria política é o fato de que o recurso político usado para produzi-la é expropriado do Estado e privatizado pelo agente de sua oferta. Essa privatização de um recurso público para fins individuais pode assumir diferentes formas, desde o tráfico de influência até a expropriação dos recursos de violência cujo emprego legítimo dependia da monopolização de seu uso legal pelo Estado. A corrupção policial que negocia a “liberdade” de criminosos comuns, contraventores e traficantes, é um exemplo de mercadoria política produzida por expropriação de um poder estatal (no caso, o poder de polícia), fazendo uso de recursos políticos (a autoridade investida no agente pelo Estado) para a realização de fins privados.

A sombra da corrupção atrelada a imagem da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, e associada à truculência e ao abuso de autoridade de parcela de seus membros, causa grande desgaste e descrédito a essa Instituição, principalmente junto à população mais pobre. Para reverter esse quadro construído por maus policiais, com a conivência e/ou a omissão das autoridades responsáveis, será preciso muito trabalho. Contudo, defende-se que a alternativa a presença policial, que é a ausência do Estado, permitindo o controle das comunidades por traficantes e milicianos é mal bem maior.

Merece destaque, como fator agravante da corrupção policial, o pouco investimento na formação do policial e os baixos salários. Entende-se que o pagamento de salários e benefícios condizentes com a importância e perigo da função são imprescindíveis medidas para o sucesso de uma política pública de segurança. Remuneração inadequada para a importância e perigo da função ocasiona seleção reversa, isto é, pessoas concorrem ao cargo já pensando nos frutos da corrupção. Por sua vez, os honestos se afastam do cargo, porque avaliam que a remuneração paga não compensa o risco da profissão³⁹.

Ressalta-se que se entende que deva ser aplicado aos policiais, com o objetivo de diminuição progressiva da corrupção policial, o que prevê a Convenção de Arrussha sobre Cooperação e Integridade Aduaneira, celebrada em Tanzânia, em 07 de julho de 1993, a qual trata de corrupção na área aduaneira. A aludida Convenção recomenda a rotatividade entre servidores, a existência de critérios rígidos e objetivos de seleção, a redução de esfera de discricionariedade de tais agentes, o pagamento de remuneração compatível com a importância do cargo, e a existência de mecanismos efetivos de controle, em especial na órbita disciplinar, conforme observa GARCIA (2008, p. 25).

³⁹ Nos anos como militar da Força Aérea, praça, em que ocupei a graduação soldado e, posteriormente, de cabo, por vezes, e convivi diretamente com jovens que prestaram serviço militar obrigatório, ouvi declarações de soldados, afirmando que estavam perdendo tempo ao servir, visto que alguns amigos na Polícia Militar do Rio de Janeiro, em pouquíssimo tempo, já estavam de carro, demonstrando rapidamente melhoria na sua condição financeira.

Portanto, a atividade policial deve ser adequadamente remunerada considerando, inclusive, o alto risco em ser morto, principalmente na região metropolitana do Rio de Janeiro. Registre-se a morte de 96 agentes de segurança de fevereiro a dezembro de 2018, durante a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, conforme o Jornal Folha de São Paulo destaca em reportagem de Nathália Afonso de 28/12/2018, denominada de: “PM fora de serviço: intervenção não muda perfil de agentes de segurança mortos no RJ”, sendo 73 (setenta e três) policiais militares; 11 (onze) membros das Forças Armadas; 05 (cinco) cinco policiais civis, 03 (três) agentes penitenciários, 02 (dois) bombeiros, 01 (um) policial rodoviário e 01 (um) policial federal. Ainda, foram veiculadas informações extraídas do aplicativo fogo cruzado, no sentido de que durante o período da Intervenção Federal, o aludido aplicativo comparou esses números com o mesmo período no ano anterior (ano de 2017) e concluiu que o número de policiais mortos diminuiu 15,3%. Ao todo, 111 policiais morreram de 16 de fevereiro a 21 de dezembro de 2017. Esse número caiu para 94 durante a intervenção.

Contudo, é preciso também um acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes policiais. Não se pode permitir que parcela desses servidores continue a ostentar patrimônio e gastos incompatíveis com os seus rendimentos na função pública, sem que se faça nada a respeito. Isto é, precisa-se dar condições e também cobrar e fiscalizar a idoneidade moral para ocupação desses cargos, inclusive facilitando a exclusão dos servidores ímprobos.

Ressalta-se que causa ainda perplexidade e incompreensão a constatação que servidores do Poder Judiciário e Ministério Público recebem auxílio moradia e o policial que não pode residir em comunidades, sob pena de ser morto, não receba. Isso demonstra os equívocos na política salarial dos policiais. Como já dito, a remuneração adequada estimula as pessoas bem intencionadas a almejavem e concorrerem para ocupação de cargo público e, ao mesmo tempo, inibi a corrupção, visto que, o servidor ganhando vencimentos condizentes, temerá praticar ato ilegal e ser excluído do seu cargo por isso, visto que de fato teria a perder, não compensando o risco decorrente do cometimento de crime.

Por sua vez, vale lembrar relato histórico quanto a corrupção da polícia no Rio de Janeiro, nas palavras do então Chefe da Delegacia Anti-Sequestro (DAS) da Polícia Civil do Rio de Janeiro, Hélio Luz, ao assumir o cargo e ser questionado por um jornalista, conforme relato de BENJAMIN (1998, p. 57):

- Doutor, o que muda com a sua presença aqui na DAS?
Sem se deter, soltou a frase que ficou famosa.
- **A partir de agora a polícia não vai sequestrar mais.**

Grifo nosso

Destaca-se que os resultados conseguidos por Hélio Luz a frente da DAS foram muito positivos, tendo como consequência a queda de sequestros (BENJAMIN, 1998, p. 63). Cabe lembrar que já havia toda uma rede de negócio que se movia em decorrência dos sequestros, desde seguradoras, até advogados especializados na negociação desses crimes (BENJAMIN, 1998, p. 54). O trabalho correto do Delegado Hélio Luz interveio nesse mercado (realizou uma regulação em prol da sociedade), desempregando pessoas e prejudicando o negócio dessas empresas que lucravam em decorrência dos sequestros na época. AMORIM (2003, p. 42) menciona que empresários chegavam a fazer seguros para sequestros em cifras de 2 (dois) ou 3 (três) milhões de dólares. Em virtude da seriedade e dos resultados desse trabalho, acabou-se com esse mercado do sequestro, bem como o aludido delegado se tornou Chefe Polícia Civil do Rio de Janeiro.

As milícias, que tanto mal causam aos cidadãos do ERJ, existem devido à omissão de poder público, bem como a corrupção de agentes policiais. A parcela honesta da polícia, que representa a maioria da instituição precisa de fato assumir o controle da corporação, tanto impedindo a entrada de maus candidatos, quanto realizando a exclusão dos maus policiais, sem isso não irá lograr o resgate do respeito perante a sociedade. Frisa-se que a parcela corrupta da polícia ganha grande destaque midiático, e seus atos desonestos acabam por merecer maior divulgação e repercussão dos órgãos de imprensa.

A corregedoria tem papel fundamental nesse processo de resgate da imagem, assim como também é essencial o preparo e formação de policiais voltados para tratar as pessoas com respeito, assim como esses profissionais gostariam de ser tratados. Nesse contexto, permitir que as corregedorias atuem, assegurando que as denúncias serão adequadamente apuradas e os desonestos punidos e afastados. Estimular que as pessoas denunciem em segurança esses criminosos, que se valem da condição de policial para obter lucros ilegais é fundamental para restabelecer a confiança na polícia.

As Forças Armadas não conhecem os corruptos das corporações policiais, por isso, quando no Comando dos órgãos de segurança pública, dependem das denúncias dos policiais, a fim de afastá-los da função. Aliás, as denúncias, sejam por parte de policiais ou cidadãos são ferramentas imprescindíveis para se depurar as polícias e prender bandidos.

3.2.4. Falta de estrutura, equipamentos material e pessoal

Há falta de veículos, coletes à prova de balas, munição para treinamento e outros equipamentos. É preciso ainda o mapeamento dos procedimentos dessas instituições e melhorar

a gestão de recursos e a administração financeira dos órgãos e logística. Delegacias precisam ser reformadas. Em algumas delas até papel falta, ocorrendo compra de materiais por policiais.

Boa parte do efetivo da Polícia Civil ERJ já poderia se aposentar. Soma-se a isso, o fato do efetivo da Polícia Civil estar bem abaixo do previsto. Verifica-se que os policiais ficam presos a questões burocráticas, principalmente requeridas pelo Ministério Público e eles acabam por não realizar o seu trabalho de investigação. Parte significativa do trabalho administrativo-burocrático não precisaria ser realizada por policiais, bastando à orientação de, por exemplo, estagiários de administração e direito para seu desempenho, o que poderia ser viabilizado com convênios.

Os métodos e equipamentos empregados na investigação policial também carecem de modernização. Se a polícia não possui recursos financeiros para básico, como se esperar que adquiram tecnologias mais sofisticadas para a investigação penal. Tais deficiências, repercutem nos baixos de números de elucidação de crimes diversos, no ERJ.

Enfatiza-se que sem investigação policial eficiente não é possível obter resultados satisfatório na política de segurança pública. A ineficiência do Estado na elucidação dos crimes funciona com um estímulo, uma vantajosa camuflagem facilitadora para as práticas delituosas, contribuindo diretamente para o aumento dos índices de criminalidade. A impunidade vigora e a sociedade vira refém do medo, ou resolve agir por meios próprios contra a criminalidade, visto que não confia que o aparelho estatal seja capaz de responder os seus anseios por segurança.

Outra consequência dessa deficiência é a sociedade, diante da ineficácia investigativa e de ausência de repressão penal, acabar por requerer mais presença policiamento ostensivo, pela sensação de segurança que isso provoca. Na região metropolitana do Rio de Janeiro essas solicitações têm sido uma constante, sendo reflexo disso os pedidos de participação das guardas municipais na segurança pública, inclusive sendo objeto de plebiscito no Município de Niterói, bem como na implementação de programas patrocinados por empresários locais, caracterizados por sua restrita amplitude, e por beneficiar apenas alguns poucos bairros como são exemplos o Centro Presente e a Lapa Presente.

3.2.5 Desconhecimento da atividade policial e de suas peculiaridades.

O desempenho da atividade policial tem peculiaridades e exige conhecimento técnico para o seu desempenho. BACILA (2015, p. 8) aponta motivos pelos quais os crimes podem não ter solução:

- a) capacidade operacional desprezível, se comparada à necessidade;
- b) ausência de manifestação das vítimas;
- c) desonestidade ou ineficiência da polícia;
- d) polícia pretende proteger reputação da cidade;
- e) fato não foi descoberto;
- f) a perda de credibilidade no sistema;
- g) constataram-se obsoletos os dispositivos da legislação;
- h) as condutas são culturalmente aceitas;
- i) há um desacordo entre a programação da criminalização secundária (falta de recursos administrativos);
- j) após o esclarecimento do crime, nem sempre é intentada a ação penal;
- k) ainda que ajuizada a ação penal, nem sempre o acusado é condenado;
- l) a polícia pode entender equivocadamente que não ocorreu delito;
- m) teme-se a polícia ou o delinquente; e
- n) as testemunhas não querem envolvimento.

Os militares das Forças Armadas não conhecem a atividade policial, que difere de suas normais atribuições em objetivos e métodos. Por mais esforçados e zelosos que os militares federais sejam no auxílio as forças policiais, ao atuarem diretamente no combate ao crime comum, não têm a mesma facilidade de ambientação e foco, que possui um policial treinado especificamente para isso e com uma grande vivência nesse cenário.

Para o criminoso o tráfico é um ramo empresarial, e ele se vale dos meios que dispõe para retomar plenamente os seus lucros e poder, fazendo o que for preciso. Nas favelas do Rio o tráfico pode manipular e usar a população para seus objetivos e contra os militares, valendo-se de ameaças e subornos para isso. A ocupação pelas Forças Armadas restringe e inibe os lucros, afastando os usuários. É comum a criminosos, por vezes, usarem mulheres e crianças para transportar armas e drogas, buscando burlar o monitoramento. Pode ocorrer também, por parte da população, protestos contra supostos abusos de autoridade, tortura e excessos outros, a fim de chamar atenção da mídia e criar fatos perante a opinião pública, contrários a permanência das Forças Armadas no local. Tudo sob o olhar perplexo dos militares, que há muito tempo estão acostumados a ter o apoio popular em suas ações.

Em operações militares típicas, há um inimigo físico definido, de uniforme. No confronto urbano: o traficante, o ladrão e os suspeitos estão no meio do povo. Os policiais têm o conhecimento do dia a dia e sabem identificar o bandido, o que significa uma grande vantagem no cotidiano do seu ofício.

3.2.6. Homicídios: o alto índice de letalidade nos crimes praticados no ERJ e no Brasil , e a falta de meios para investigá-los.

O crime de homicídio é o que melhor retrata a situação de violência que os cidadãos de um determinado país ou cidade estão submetidos. A vida é o bem mais precioso que as

peessoas possuem, e os países que de fato respeitam os direitos humanos buscam preservá-la, tomando iniciativas para que os atentados a ela sejam inibidos.

As medidas para que seja tutelado o direito à vida vão de preventivas a repressivas. Começam desde a tipificação penal da prática do homicídio, a punição com aprisionamento ou pena morte daqueles que infringiram a lei matando alguém. É preciso registrar que é comum em todas as sociedades o cometimento de homicídios, assim como também é comum atribuir punição aqueles que matam.

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. MISSE (2018, p. 15) aponta: “...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”.

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. Afirmo 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 DIRK; MOURA (2017, p. 68) 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. O estudo apresentou 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 no ERJ. 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, dispostos a matar e morrer, e com isso, acaba por responder da mesma forma.

Vale esclarecer que os criminosos do tráfico são estimulados no Rio de Janeiro ao enfrentamento com a polícia e com facções contrárias, fato esse que se evidencia nas músicas denominadas “proibidões”. Sobre esse fato, explica MISSE (2018, p. 47):

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.

Nessa disputa entre traficantes, milicianos e policiais morrem, sobretudo, pobres e jovens estimulados ao confronto, enquanto os grandes lucros do tráfico e do domínio comercial das milícias em localidade ficam nas mãos de poucos. 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 de homicídios, como também de 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 a 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 (e 17 estão no Brasil)”, segundo 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:

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	4.268083	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	37,53
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

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). 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.

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

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.

3.2.7 O Controle das armas e munições num país de dimensões continentais.

Entre 1980 e 2016, cerca de 910 mil pessoas foram mortas com o uso de armas de fogo. No começo dos anos 1980, para cada 100 pessoas assassinadas, cerca de 40 eram vítimas de armas de fogo. Nesse contexto, nos aproximávamos do quociente de homicídios por armas de

fogo (em relação ao total de casos) de nossos vizinhos Chile e Uruguai (37,3% e 46,5%, respectivamente), segundo o Atlas da violência (2018, p. 70)⁴⁰.

Os embates entre as forças policiais e criminosos, no Brasil, têm como características o porte de armas de guerra em ambos os lados - diferentemente de outros países em que tais armas encontra-se restritas as Forças Armadas, a terroristas ou a forças policiais de elite. Portanto, é natural e lógico que as baixas por parte de criminosos, policiais e mesmo população civil seja alta. Ou seja, o uso constante de armas guerra por parte de criminosos e policiais tem como consequência a ampliação do número de feridos e mortos. Por isso, é preciso mencionar que a comparação com esses países que não compartilham do mesmo problema se mostra equivocada.

A comparação com forças policiais estrangeiras quanto à letalidade, sem levar em consideração as peculiaridades brasileiras - em que os confrontos se assemelham a conflitos de baixa intensidade, desqualificam a qualidade das pesquisas que levam em consideração só os números, não abordando as circunstâncias que são claramente diferentes. Ao não considerar essas nuances, amesquinha-se o debate sobre segurança. Nesse sentido, o Desembargador Edilson Brandão opina em artigo denominado: "A intervenção federal no Rio de Janeiro e a "guerra assimétrica invertida", do qual transcreve-se trecho abaixo:

A par disso, existe hoje no Rio de Janeiro o nível de armamentos sofisticados na posse de criminosos como jamais se viu em um país civilizado, salvante hipótese de guerra civil. Com efeito, as chamadas operações de "GLO" (Garantia de Lei e Ordem), que ocorrem em todo o país e foram anteriores à intervenção, se deparam no Rio de Janeiro com uma situação atípica, que tecnicamente impede de serem as GLOs reconhecidas como tal.

Com efeito, garantir lei e ordem pressupõe as Forças Armadas efetuando funções policiais. Ora, em nenhum país do mundo a polícia enfrenta armamentos como fuzis, metralhadoras .50, ou, pior ainda, o uso de granadas. Tais operações, em todo o mundo, se dão apenas contra grupos conflagrados, ou de terrorismo, ou facções de uma guerra civil, jamais da criminalidade normal.

Mesmo o México, país com reconhecida violência por parte dos traficantes, não tem o uso normal de granadas contra as forças policiais no dia a dia, e lá as polícias fazem uso de metralhadoras pesadas, tipo .50, montadas até em caminhonetes, como se vê sistematicamente em reportagens policiais.

Pois bem, no Brasil apenas as Forças Armadas têm esse tipo de equipamento, e não têm autorização de seu uso nas "GLOs". Criou-se aqui o que se poderia chamar de uma "guerra assimétrica invertida". Guerra assimétrica, como todos sabem, é o termo empregado basicamente a partir da guerra do Vietnã em que guerrilheiros, usando armamento claramente inferior às forças militares, utilizavam-se de outros recursos, emboscadas, por exemplo, estando, porém, sem simetria de armas com a força militar.

Pelo uso demonstrado no dia a dia do Rio de Janeiro, ocorre exatamente o inverso. A criminalidade tem em seu poder inúmeros tipos de fuzis com miras

40 O Atlas da Violência (2018) se vale como fonte das informações disponibilizadas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) e pela Small Arms Survey.

optrônicas de última geração, metralhadoras .30 e .50, armas tipicamente militares em todos os países do mundo, e ainda fazem uso normal de granadas.

Evidentemente já não se cuida, conceitualmente, de GLO, e sim de operações militares onde a força militar, porém, não tem direitos de uso proporcional.

Importante salientar que a política de confrontos quando desassociada de outras políticas públicas, não surte efeitos duradouros. Aliás, se o confronto isolado bastasse para resolver a criminalidade no Brasil, não se estaria num quadro tão deteriorado quanto à segurança. Na prática, o que tem ocorrido é a substituição rápida dos criminosos que são mortos em combate nesse negócio bilionário que o tráfico de drogas, visto que eles não passam de mão de obra barata facilmente substituível no Brasil.

Vale esclarecer os efeitos nefastos ocasionado por um tiro de fuzil numa pessoa e ressaltar a intensidade da energia cinética liberada por este armamento de guerra. O médico Rodrigo Gavina, em reportagem de Rafael Galdo do Jornal O Globo, denominada “*Fuzis são um risco mesmo à distância*”, explica que:

os ferimentos provocados por essas balas de alta velocidade formam uma cavidade temporária, como se abrisse um vácuo no corpo da vítima e, depois, fechasse, sugando pólvora, pedaços de roupa e o que mais houver em volta. O risco de infeccionar, então, vira mais um drama. Por isso, nossa primeira preocupação é manter o paciente vivo, normalmente, com lesões ósseas graves. Em seguida, é preciso cuidar de possíveis infecções. A literatura do assunto mostra que só 10% sobrevivem, embora os projéteis de fuzil possam viajar centenas de metros, mais de 80% dos confrontos com fuzil são travados a uma distância de dez metros.

Em geral, os projéteis (balas, na linguagem popular) de guerra não se fragmentam ao atravessar tecidos, podendo um mesmo projétil atingir mais de uma pessoa, como ensina GOMES (2004, p. 227): “*A tendência dos projeteis de fuzil é transfixar o segmento atingido do corpo humano, a menos que se fragmentem por se chocarem com algum osso, ou espontaneamente, como é comum acontecer com os 5,56mm*”. No mesmo sentido, explicam Carlos Durão e Rui Pinto (DURÃO; PINTO, 2012, p. 172):

Notem que numa troca de tiros, se o projétil transfixar a vítima e não atingir nenhum órgão vital, parte da sua energia não será transferida, isto permite que a vítima mesmo atingida possa continuar em combate. **Este mesmo projétil pode atingir outra pessoa com energia suficiente para a matar consoante a região anatômica atingida**, o que motiva grande discussão sobre a utilização destas munições pelas forças policiais brasileiras.

Grifo nosso

Há ainda existe a possibilidade de o projétil atravessar residências, escritórios e outros, o que permite, em caso de confronto, atingir números de pessoas bem maiores do que um revólver ou mesmo pistola atingiria. A circunferência de risco num confronto com esse tipo de armamento é bem maior. Vale lembrar que na Região Metropolitana do Rio de Janeiro os confrontos com o fuzis são comuns, visto que há disputa por controle de territórios que envolve:

facções de tráfico rivais; traficantes e milicianos; polícia e traficantes; e polícia e milícia. A população residente nesses territórios tem sido vítima constante de “balas perdidas”, em virtude da constância desses confrontos e do armamento de guerra que é empregado.

Segundo reportagem de Rafael Galdo, do Jornal O Globo, de 24/09/2017, denominada: *“Fuzis são um risco mesmo à distância: Tiro de armas de guerra, que se proliferam nas favelas do Rio, pode matar uma pessoa a 1,5km”*, a qual entrevista o médico Rodrigo Gavina que relata ainda não serem raros os casos de pessoas feridas com tiros de longa distância, citando que uma funcionária do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas, na Fiocruz, em Mangueiras, foi atingida por uma bala que pode ter saído do Jacarezinho, a 1,7 quilômetros de distância. Outro exemplo mencionado se trata de um funcionário de um escritório na Rua México, no Centro da Cidade do Rio de Janeiro que foi ferido por um disparo que teria sido feito de Santa Theresa, também na mesma cidade, a mais de dois quilômetros. Segundo ele, prédios nas imediações de áreas conflagradas já recorrem a blindagens, como o da Petrobras, na Cidade Nova, com duas das suas quatro fachadas protegidas.⁴¹

Na mesma reportagem, Vinícius Cavalcante, diretor da Associação Brasileira de Profissionais de Segurança, revela que com um AK-47, um bom atirador pode acertar seu alvo, com mira aberta, a uma distância de até 400 metros. O tiro, diz ele, ainda tem energia suficiente para ferir, matar e perfurar objetos, como uma bala perdida, a até 800 metros. E pode chegar mais longe, entre 1,2km e 1,5km, dependendo de circunstâncias favoráveis como o vento, a angulação do disparo e a ausência de obstáculos no caminho.

A atuação firme do Estado ao impedir o acesso de criminosos a armas de guerra certamente diminuiria os confrontos e as suas vítimas. A sociedade e o poder constituído não podem tolerar, como tem ocorrido no Rio de Janeiro, organizações criminosas paramilitares. Impedir o acesso dos criminosos aos fuzis é imprescindível, caso se queira de fato diminuir os índices de morte com confrontos armados.

Também, é preciso enfatizar que não se mitiga o crime, especialmente no ERJ com as características já aqui apontadas de emprego de armas de guerra, só com medidas de cunho social. Registre-se que as ações de inteligência tão prolatadas pela mídia e mesmo pelos acadêmicos como as melhores medidas no que se refere a segurança pública, têm fundamento na realidade. Todavia, essas medidas, normalmente, exigem tempo para surtir resultados.

⁴¹ O carro deste dissertante pernitou uma noite nos arredores de sua residência, No outro dia, verifiquei que o teto do carro estava com um buraco e ao levá-lo num lanterneiro e pintor para o reparo, ele me disse que tal buraco teria sido ocasionado por um disparo de arma de fogo. Resido há cerca de 1,5 km em linha reta de uma comunidade. Outros vizinhos já relataram que após intensos tiroteios nessa comunidade, observaram marcas de tiro nas proximidades.

Investigações podem demandar anos de trabalho, principalmente se afetas a crime organizado e as suas cadeias de corrupção. No entanto, não se pode prescindir do enfrentamento, quando populações são ameaçadas e submetidas ao controle por criminosos com armas de guerra. É preciso compreender que há populações, para as quais o estado de direito não existe, e sim a lei do mais forte, imposta através de armas.

Por sua vez, há grande controvérsia quanto à difusão do uso de armas como meio de combate a criminalidade. Grupos defendem a favor e contrários a essa tese. Aliás, foi realizado, em 2005, um referendo, no qual a população poderia optar por acabar com o comércio desses produtos. O comércio de armas se manteve legal com 63,68% dos votos, contra 36,11%.

O debate sobre o tema aludido foi cercado de falsas informações. Atribui-se a venda de armas legais a responsabilidade pela criminalidade no Brasil, o que não é verdade. As armas usadas por criminosos rotineiramente tem origem ilegal, são de porte restrito e, portanto, seu uso legal se restringe às polícias, Forças Armadas e outros poucos membros de certas instituições, dos quais são exemplos o Ministério Público e o Judiciário. Ora, se a aprovação de lei proibindo o uso de armas era suficiente para resolver o problema, porque o poder público não retirava das ruas as armas de porte restrito que estavam com os criminosos? Ora como explicar que mesmo com a proibição em vigor quanto ao porte restrito, criminosos desfilassem com fuzis e pistolas a luz do dia e o poder público nada fizesse? Vê-se que o problema não era lei, mas a incapacidade dos agentes governamentais de rastrear e prender os traficantes de armas, bem como retirá-las de circulação.

Desse modo, a proibição total de comprar armamentos no Brasil teria como consequências: criminalizar o cidadão que quisesse ter uma arma legalmente, aumentar o custo da aquisição e ampliar o mercado ilegal de armas, isto é, semelhante ao que ocorria com a lei seca nos EUA. Em regra, só deve proibir algo, se de fato se tem condições de fiscalizar tal proibição e impor sanções eficazes aquele que insistem em desrespeitar a Proibição. Na prática, a proibição do comércio de armas iria aumentar os lucros dos comerciantes ilegais, favorecendo os já existentes traficantes.

A sociedade brasileira, ao perceber que a proibição de armas se tratava de uma lei simbólica, que nenhum efeito prático dela decorreria, afinal, como dito, se a aprovação da lei proibindo o comércio de armas fosse suficiente, ninguém veria armas de porte restrito em abundância nas metrópoles brasileiras, principalmente no Rio de Janeiro, aonde quem quiser ver uma é só se dirigir a uma comunidade ocupada por traficantes e/ou milicianos.

Passaram-se os anos e as armas e munições continuam entrando em abundância na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo custeadas principalmente pelo tráfico de drogas,

roubo de cargas e extorsões contra moradores e comerciantes das comunidades. Nesse período, os governos não lograram êxito no combate ao tráfico de armas, pelo contrário, as notícias frequentes sobre marginais portando armas de guerra pressupõe falta de políticas públicas eficientes nesse sentido. Então o que se tem feito para coibir essa prática criminosa? Sequer o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)⁴² teve o investimento adequado, conforme reportagem do UOL notícias, intitulada: “Governo corta pela metade investimento em monitoramento de fronteiras”.

Por sua vez, também é simplista imaginar que a liberalização total de armamentos resolverá a questão da criminalidade brasileira. Mais perigoso do que estar desarmado em situação de perigo, é portar uma arma sendo imperito para empregá-la, isto é, não tendo capacidade psicológica e treinamento para usá-la. Ademais, boa parte das vezes o criminoso conta na abordagem com o fator surpresa.

A ideia de que a compra de armas, sem o devido preparo é capaz de, por si só, proteger o cidadão não condiz com a verdade, servindo apenas para estimular a compra de armas e o lucro das indústrias armamentistas. Uma coisa é atirar num alvo parado, sem adrenalina e sem o risco de ser atingido por um revide, outra, bem diferente, é atirar com um alvo em movimento; após ser surpreendido; com mais de um oponente, e com a pressão de que se errar será morto. Assim, para o uso de uma arma em situação de perigo é preciso estar preparado, e mesmo nessa hipótese há riscos. Isso só se faz com treinamento e avaliações médicas e psicológicas. A realidade no ERJ aponta que, caso um policial, ou mesmo militar, seja surpreendido por marginais, ele será executado^{43 44}. Nesse

42 O Brasil possui 23.102 km de fronteiras, sendo que 15.735 km são compostos por fronteiras terrestres (só superadas pela Rússia e China), com 10 países; e 7.367 km são fronteiras marítimas (DECICINO, 2017). A título de exemplo, os Estados Unidos da América cuja fronteira é bem menor com o México; de cerca de 3.141 Km, conforme informações da Comissão Internacional de Limites e Águas; não conseguem impedir a entrada ilegal de pessoas e drogas em seu território. Certo é que um sistema de monitoramento das fronteiras revela-se essencial a melhora da fiscalização.

43 No mês de março de 2018, por determinação do Comando Militar do Leste fui designado por em algumas oportunidades para, caso ocorresse crimes militares, decorrentes das operações na Vila Kennedy desencadeadas pelas Forças Armadas, lavrar os Autos de Prisão em Flagrante Delito. Para isso, as instalações utilizadas foram da 34ª Delegacia de Polícia Civil, sediada no bairro de Bangu, na cidade do Rio de Janeiro-RJ. Em um desses dias, estive com um policial militar registrando queixa de roubo de carro. Disse ele que ao ser roubado não estava no momento portando arma, ao ser parado por vários criminosos eles desconfiaram que ele seria policial e o revistaram, não encontrando armamento, pediram e revistaram sua carteira, não encontrando a identidade militar, que estava escondida na carteira, na rápida revista que fizeram. Segundo o relatado ele sobreviveu em função dos seguintes fatores: ter jurado aos criminosos que não era policial; da incerteza dos criminosos na sua identificação; da verificação rápida do conteúdo da carteira e o fato de sua identidade estar bem escondida. Tal pessoa dava graças à Deus por não ter se tornado mais uma estatística.

44. Ainda, na 34ª Delegacia de Polícia Civil ouvi outro relato indireto, que consistia no seguinte: um subtenente da Polícia Militar que ao levar a filha ao Colégio, no Bairro do Grajaú, após deixá-la, quando retornava, teria sido rendido e ao se levantar de sua poltrona no carro a arma que dispunha caiu no chão e por sorte ficou em baixo do carro, sem que os criminosos a vissem no primeiro momento. Ao ser questionado se era policial, jurou que não e num vacilo dos criminosos correu, que então perceberam, haja vista que a arma não estava integralmente

caso, não há opção a não ser a reação⁴⁵. No que se refere ao cidadão comum, o porte de arma ao em vez de representar segurança pode significar a morte. Por esse motivo, é preciso avaliar bem se de fato se deve requerer o porte de arma.

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, 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.

Após se desarmar os criminosos dessas armas de guerra, deve-se também readequar o armamento da polícia, de modo a que utilize armas com letalidade reduzida, aliás, como é normal e empregado pela ampla maioria das policias do mundo.

Iniciativa que merece destaque tratou-se da substituição efetuada pela Polícia Militar de fuzis por carabinas⁴⁰, armas que não dão rajadas e cujos disparos têm menor impacto, como observa reportagem do G1, de 25/08/2016, intitulada de: “Polícia Militar do RJ substitui fuzis por carabinas”. A troca tinha como objetivo diminuir os riscos de morte por “bala perdida”. Contudo, tal iniciativa, em virtude do fato dos criminosos estarem armados com armas de guerra, não prosseguiu.

Cumprir enfatizar que os primeiros a serem desarmados devem ser os criminosos. A firmeza do Estado ao combater o porte de armas guerra, interpretando que o criminoso poderá ser abatido ou mesmo estará sujeito a outras sanções legais mais graves ao ser flagrado com esse tipo de armamento, pode contribuir para a redução dos índices de pessoas feridas ou mesmo mortas, nos constantes confrontos que acontecem na região metropolitana do Rio de Janeiro.

embaixo do banco do motorista. Os criminosos ainda foram atrás do policial para matá-lo, mas não conseguiram sucesso.

⁴⁵ A ideia no meio policial é, que haja vista o risco de ser executado, caso seja descoberto ao policial só resta reagir. Outro dia escutei de um jovem policial militar do ERJ “se é para morrer, vou morrer atirando e lutando pela vida”. Os policiais sabem que caso sejam descobertos serão mortos e sabem também que só serão, na prática, mais um número nas estatísticas de homicídios no ERJ. Os criminosos no ERJ não tem qualquer receio de assassinar policiais. Se o estado brasileiro não é capaz de proteger seus próprios agentes, será capaz de defender a quem? Se o policial se sente inseguro, acuado, sobretudo na região metropolitana do Rio, quem estará seguro. Como se pode oferecer a população aquilo (segurança) que não se tem para si e para a sua família? Por tudo isso, que se defende desde o início dessa pesquisa que é preciso a implementação de uma política pública de segurança consistente coordenada pelo governo federal, sem isso não se vislumbra solução para a insegurança no Brasil.

Armas de guerra devem ser restritas as Forças Armadas, essa é a regra a ser observada e exigida pelo poder público brasileiro.

3.2.8. O controle dos presídios brasileiros pelas organizações criminosas

O problema dos presídios brasileiros provavelmente é o que melhor reflete o descaso a segurança pública vem sendo tratada em nosso país. De um lado, as organizações criminosas controlam esses presídios, ditando suas ordens. AMORIM (2003, p. 309-339) relata a ordem que surgiu do Comando Vermelho (CV) a fim de pressionar o Governo Moreira Franco (1987-1990), quando da Construção do presídio Bangu I, que isolava a cúpula dessa organização criminosa. A ordem emitida pelo comando dessa organização era no sentido de matar pelo menos um preso por dia até que se desativasse a aludida prisão de segurança máxima. Depois da ordem, começou a matança nos presídios fluminenses.

Outro momento em que uma organização criminosa mostrou poder frente às autoridades foi 2006, quando o Primeiro Comando da Capital (PCC) teria sido responsável por uma série de atentados a policiais, agências bancárias, estações de metrô, quartel do Corpo de Bombeiros, etc. Atualmente, o PCC tem atuação em ao menos 19 Estados brasileiros e em países como Colômbia, Paraguai e Peru. Essa facção realiza ações criminosas coordenadas com grande eficiência e passa por um momento de expansão. A polícia estima que 30 mil criminosos façam parte, atualmente, da folha de pagamento da facção, atuante dentro e fora dos presídios.

Organizado, o PCC tem uma estrutura empresarial e capitalista, e enorme capacidade de acuar as autoridades e de gerar insegurança para a população. O que não falta é dinheiro. Investigações desencadeadas, em fevereiro de 2018, revelaram detalhes financeiros de sua operação. Descobriu-se que o faturamento anual da organização criminosa é hoje de pelo menos R\$ 400 milhões, podendo chegar ao dobro desse valor, uma vez que não há como rastrear todas as operações que o grupo controla. Se fosse uma empresa, o PCC estaria entre as 500 maiores do País, conforme reportagem de Giorgia Cavicchioli, de 08/06/18, da revista Isto é : “Um PCC rico e forte”.

Outrossim, em entrevista recente concedida a TV Cultura, no programa Roda Viva, de 14/05/2018, o Ministro extraordinário da Segurança Pública Raul Jungmann demonstrou preocupação com a situação dos presídios brasileiros. As autoridades brasileiras sabem que quem controla os presídios são as organizações criminosas, que coordenam seus negócios e realizam até extorsões de dentro das penitenciárias brasileiras. Inclusive, os grupos são

separados dentro dos presídios, a fim de se evitar a execução de criminosos rivais em caso de coabitação dentro do mesmo espaço prisional.

Por outro lado, em regra, a Lei Execução Penal não é cumprida pelo Estado brasileiro, sendo rotineiro o desrespeito aos direitos humanos nesses locais. A punição prisional, na realidade brasileira, em regra, não recupera o infrator e, por vezes, agrava sua condição, já que a legislação de execução penal não é cumprida, é mera peça de ficção, tal qual o Estatuto de Criança e Adolescente (ECA). O próprio Ex-Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo afirmou que "preferia morrer" a ficar preso no sistema penitenciário brasileiro: "Do fundo do meu coração, se fosse para cumprir muitos anos em alguma prisão nossa, eu preferia morrer".

Vale destacar que, conforme reportagem do G1, de 13/11/2012, denominada de "*Ministro da Justiça diz que 'preferia morrer' a ficar preso por anos no país*" o Ex-Ministro Cardozo afirmou que os presídios no Brasil são medievais e escolas do crime, dizendo também: "*Quem entra em um presídio como pequeno delinquente muitas vezes sai como membro de uma organização criminosa para praticar grandes crimes*". E ainda prosseguiu declarando: "*Temos um sistema prisional medieval que não é só violador de direitos humanos, ele não possibilita aquilo que é mais importante em uma sanção penal que é a reinserção social*".

Desta forma, na prática, o apenado ao ser preso, relaciona-se com outros criminosos, que cometeram os mais variados e graves delitos, formando uma grande escola do crime, como bem lembrado pelo supracitado Ministro. Ressalta-se que o alto custo econômico de se manter alguém preso, também contribui para que a pena prisional seja rejeitada por boa parte das autoridades estatais e da população, que defendem que só deve ser aplicada aos delitos graves.

Ademais, não há no Brasil política pública que favoreça a reinserção de antigos apenados, o que se percebe por meio de altos índices de reincidência. Cumpre destacar que se há dificuldade comum para uma pessoa sem ficha policial conseguir se empregar no país, devido a elevada taxa de desemprego, que dirá aquele que cometeu crimes, principalmente aos associados à violência, como se observou NAIDIN (2012, p. 129 e 131) em depoimentos que lhe foram dados abaixo:

“Ex-bandido, com três anos de cadeia nas costas, sem nem ter terminado a escola... fala para mim, quem é que vai me dar um trabalho?”

....
“Quem vai dar um emprego para um cara assim? O cara que já roubou, que já matou, que já foi preso...Fala para mim quem contrataria? Você contrataria? Seja sincera! Claro que não!”

Em face disso, verifica-se que é preciso desenvolver políticas públicas que minimizem tal problema. Essas políticas se integram as de segurança, uma vez que previnem a reincidência. Salienta-se que, caso não se desenvolva políticas públicas de desenvolvimento, que estimulem

oportunidades de emprego e renda, vislumbra-se natural tendência de que ex-condenados retornem ao crime, realimentando o sistema penal brasileiro. O crescimento da economia é a solução para se mitigar tal problema, e para isso é necessário garantir segurança.

3.2.9. A política pública das drogas no Brasil

Os poderes constituídos entenderam por proibir drogas (não há ainda permissão legal para se escolher as leis que se vai cumprir – mesmo numa democracia, não se pode cumprir somente as leis que se quer). Há fortes controvérsias sobre a proibição a esse consumo⁴⁶.

O combate a drogas é muito custoso, seja devido à perda de vidas (balas perdidas que atingem inocentes, policiais e traficantes mortos e outros), seja em razão do alto custo financeiro (o sustento do aparato repressivo seja por meio de policiais, membros do judiciário e ministério público; investimento em equipamentos; aquisição de materiais; e outros).

O tráfico de drogas, é obvio, só existe porque é rentável, aliás, muito lucrativo. Quem sustenta esses lucros, evidentemente, são os usuários e viciados, dispostos a pagar quantias vultosas para obter as drogas, como lembra NAÍM (2006, p. 11): “o lucro é uma motivação tão poderosa quanto Deus”. Esse anseio por lucro é que justifica que a nação mais poderosa do mundo, os EUA não consiga impedir que as drogas vençam suas fronteiras, embora se esforce para tal, financiando o combate às drogas. NAÍM (2006, p. 68) relata a facilidade para se obter drogas nos EUA:

Em Washington, cidade notoriamente dividida pela renda e pela raça, a economia das drogas consegue unir segmentos da sociedade de forma mais efetiva do que qualquer outra coisa. Vinte por cento dos alunos adolescentes declararam usar maconha regularmente, e 5% dizem que usam heroína. O fenômeno se expande – e prospera – **nas prestigiosas escolas particulares nas quais os filhos de funcionários do alto escalão e importantes políticos são preparados para a carreira de sucesso. Os adolescentes dessa poderosa elite tem à sua disposição um impressionante**

⁴⁶ É comum a defesa da liberação das drogas, como forma de mitigar os índices criminais. Quando fazem essa defesa diante de mim, normalmente pergunto se a pessoa pensa que deve ser liberada a cocaína e heroína também? Na ampla maioria, os que defendem a liberação de drogas citam a maconha como exemplo e quanto a outras drogas, como cocaína e heroína, silenciam. Isso demonstra a dificuldade de se encontrar uma solução para a questão das drogas tanto no Brasil como nos demais países. Entende-se que o tema deve ser abordado com menos apego a moral, mas sim com técnica e conhecimento científico para que se encontre a melhor solução. Tenho um conhecido que me confidenciou outro dia que, em virtude de frequentes ataques epiléticos, um médico lhe recomendou o uso de maconha para fins fitoterápicos. Disse ele, que após o uso da maconha para essa finalidade, a incidência de ataques epiléticos diminuiu significativamente. Depois dessa declaração, passei a me perguntar se de fato o uso da maconha prejudica a saúde e se isso ocorre realmente em que grau mais elevado do que o cigarro e a bebida que são drogas liberadas, a ponto de justificar sua proibição. Cabem aos especialistas, sobretudo cientistas e médicos, elucidar essas dúvidas e os representantes da sociedade brasileira (Congresso Nacional) aprovarem a liberação ou manterem a proibição da maconha. O que não pode continuar acontecendo é que mesmo proibida, a maconha seja usada escancaradamente, principalmente em ambientes públicos como Universidades. Em síntese, ou se liberar a maconha porque de fato não ela faz muito mal a saúde, ou se proibi o seu uso, reprimindo quem aja de forma contrária.

leque de opções: maconha, haxixe, cocaína, heroína, cogumelos, LSD, ecstasy, PCP e qualquer composto químico eventualmente na moda. Elas estão literalmente nas mãos dos adolescentes - um telefonema ou uma mensagem de texto é suficiente para obtê-las. Uma jovem me contou que poderia arranjar um pacote de erva em vinte minutos. Para cocaína, precisaria de algumas poucas horas. Essa menina me disse ainda que, para eles, é mais fácil comprar um baseado que um maço de cigarros. No próprio quartel-general da guerra contra as drogas, um poder mais forte está vencendo: o mercado.

Grifo Nosso

Se a nação mais poderosa econômica e militarmente **não consegue controlar a entrada de drogas em seu território**, aliás, fronteira terrestre bem menor que a nossa, o Brasil, cujos investimentos são bem mais modestos conseguirá tal façanha? Percebe-se a necessidade de rediscutir o combate ao tráfico de drogas, firmando uma política pública que de fato surta resultados para a população brasileira.

Outrossim, a política de drogas no Brasil precisa ser rediscutida e quem deve defini-la é o Congresso Nacional, disponibilizando também os recursos e meios em orçamento para caso se mantenha a proibição, combatendo com eficácia o tráfico de drogas ou se venha mitigar tal proibição no Brasil, por meio da política de redução dos danos (CARVALHO, 2016).

3.3 LIMITE JURÍDICO-LEGAL: Judicialização das questões atinentes ao emprego militar em operações (GLO).

O General Villas Bôas demonstra preocupação ainda, na mesma entrevista, 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:

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, do jornalista ANTÔNIO WERNECK, 09/08/2017, denominada: “*Comandante do Exército cobra apoio jurídico a militares que atuam no Rio, fica 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. Defendeu o Comandante do Exército, em nota enviada ao Jornal o GLOBO, e que consta da mencionada reportagem, 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 Sarmento 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*”. Sarmento 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 Sarmento, 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 Sarmento 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, 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.

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 enquadrem 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 ao prever que os civis que cometam crimes militares serão julgados monocraticamente pelo juiz federal da Justiça Militar, ao estabelecer no art. 30: *“I-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”*.

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 CF/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), com pedido de liminar, contra 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. Leciona o Ministro Victor Nunes Leal (HC91437 - HABEAS CORPUS DJ 19/10/2007 - ATA Nº 46/2007):

“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”.

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.

3.4. LIMITE SOCIAL: o desemprego e a desigualdade.

A desigualdade é tratada por ROUSSEAU (2017, p. 43) que explica:

Concebo na espécie humana dois tipos de desigualdade: uma que chamo natural ou física, porque é estabelecida pela natureza e consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma; outra que podemos chamar de desigualdade moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção e é estabelecida, ou pelo menos autorizada, pelo consentimento dos homens. Esta consiste nos diferentes privilégios que alguns usufruem em detrimento dos outros, como o de serem mais ricos, mais honrados, mais poderosos que eles, ou mesmo o de fazerem obedecer por eles.

É preciso deixar-se claro que ao se apontar neste estudo a desigualdade como limite a atuação das Forças Armadas se vislumbra os problemas que geram a extrema desigualdade brasileira, ocasionada especialmente pela educação deficiente e desigual, tributação injusta, e políticas econômicas, que não privilegiam o desenvolvimento econômico e o pleno emprego.

Lembra-se que por meio do esforço pessoal diversas pessoas melhoram de vida no Brasil. Famílias inteiras, por meio da educação, saíram da pobreza, melhorando sua condição social. Não se defende aqui que os governos façam tudo pelas pessoas, mas que forneçam as condições básicas de vida digna, especialmente educação e renda (emprego), permitindo, que

através do empenho e das escolhas que entendam pertinentes as suas vidas, promovam seu sustento da forma que melhor lhes aprouver.

Dessa forma, entende-se que as diferenças humanas devem ser respeitadas. Se, porventura, uma pessoa por meio do esforço pessoal e abnegação, consegue obter resultados econômicos diferentes da maioria, tal conduta não deve ser recriminada, pelo contrário, é importante que seja estimulada para o avanço social. Apesar das semelhanças, cada ser humano possui características pessoais que as diferencia das demais pessoas – cada ser humano é único - e impor uma igualdade forçosa significa estimular a preguiça e inibir a criatividade humana. No mesmo sentido, esclarece Rui Barbosa (BULOS, 2007, p. 417):

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoeirar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei de igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho e da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualmente flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo não dar a cada um, na razão do que vale, mas a atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem.

Assim, defende-se a igualdade de acesso à educação, à saúde, à moradia, à alimentação e à renda, que permitam a subsistência digna. No mais, caberá a cada um, galgar o que melhor lhe aprouver, por meio do seu esforço individual. A imposição da igualdade sem o respeito das características humanas – as individualidades – principalmente, as associadas ao custo benefício desmotivariam o esforço pessoal, especialmente no que se refere ao empenho no estudo e trabalho podendo levar uma sociedade a ruína, justificando a mediocridade e vitimização. Os avanços na sociedade são movidos pela vontade, dedicação, abnegação, renúncias e privações.

Com efeito, por qual motivo uma pessoa se empenharia durante anos de estudos se o resultado disso para a sua vida não a diferenciaria de outras que optaram por caminho diverso? Por qual motivo uma pessoa se empenharia mais no trabalho, inclusive trabalhando a mais, se o resultado for o mesmo de quem nada inovou no esforço? Entende-se que a defesa da igualdade, que desrespeite o esforço pessoal e as características humanas é utópica e prejudicial à evolução natural das sociedades. Elucida-se que não é essa a igualdade defendida na Constituição Federal de 1988. Sob esse prisma é que se aponta como limite à atuação das Forças Armadas a desigualdade no Brasil.

Ensina PIKETTI (2014, p. 234) que a desigualdade da renda pode sempre se decompor em três termos: a desigualdade da renda do trabalho, a desigualdade da propriedade do capital e das rendas que dela resultam e a relação entre essas duas dimensões. Em síntese, PIKETTI (2014, p. 238) explica que as rendas de trabalho compreendem as oriundas do trabalho

assalariado e não assalariado; e as rendas de capital representam alugueis, dividendos, juros, royalties, lucros, ganhos de capital e outros que independem de qualquer trabalho.

DOMBOR (2017, p. 26) explica a lógica que permeia a acumulação de capital e possibilita a ampliação das desigualdades:

A lógica é simples: quem recebe salário médio ou baixo paga comida e transporte, quem tem alta renda compra casas para alugar, ações e outras aplicações financeiras que rendem. Isso leva a um processo de acumulação da fortuna, ainda mais quando passa de pai para filho, criando castas de ricos. Um exemplo simples ajuda a entender o processo de enriquecimento cumulativo: um bilionário que aplica um bilhão de dólares para render módicos 5% ao ano está aumentando a sua riqueza em 137 mil dólares por dia. Não dá para gastar em consumo esta massa de rendimentos. Reaplicados, os 137 mil irão gerar um fortuna ainda maior. É um fluxo permanente de direitos sobre a produção dos outros, recebidos sem tirar as mãos do bolso

Vale elucidar que no sistema econômico vigente a forma de mitigar as desigualdades ocorre por meio de tributação e a implementação de políticas públicas. Outrossim, esclarece-se ainda que Constituição Federal de 1988 é uma opção pelo Estado Democrático e Social. Tal premissa fica clara em diversos dispositivos. Para título de exemplo destaca-se o art. 3º que trata dos objetivos fundamentais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Grifo nosso

Desse modo, a interpretação mais adequada do texto constitucional é no sentido de que políticas públicas governamentais devem estar de acordo com os objetivos elencados pela federação brasileira, isto é, a economia e a política devem ser conduzidas com as finalidades de redução das desigualdades, desenvolvimento do país, liberdade e justiça, promoção do bem das pessoas e extinção das formas de discriminação. A administração e seus representantes devem sempre trabalhar tendo como meta o cumprimento dos aludidos preceitos constitucionais. Aliás, corrobora esse entendimento de SILVA (2005, p. 46) ao explicar sobre os objetivos fundamentais:

Não significa que outros objetivos não devam constituir preocupação do Estado. Significa apenas que os objetivos fundamentais são impostergáveis e não de ser preocupação constante da ação governamental, porque a Constituição entende que sua realização constitui meio de conseguir a realização plena dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, enunciados no art. 1º.

Desta maneira, fica claro que a atuação governamental em sentido contrário a promoção dos supracitados objetivos fundamentais será inconstitucional. BERCOVICI (2006) observa que, na prática, embora expresso os objetivos fundamentais na Constituição, não se atua de modo a alcançá-los efetivamente, passando a ser interpretada e aplicada como se fosse meramente processual, “norma

programática”, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia.

Destaca-se, basicamente, que melhoria dos indicadores sociais brasileiros exige o investimento adequado em políticas públicas sociais de transferência de renda dos ricos para os pobres e ainda de uma política educacional consistente que permite ampla concorrência e acesso empregos e cargos mais qualificados, com maior remuneração, de modo que se permita ascensão social ao em vez da extratificação social, característica de um sistema de castas.

A economia é um instrumento para melhorar a vida das pessoas, não pode, portanto, se sobrepor e impedir o acesso a direitos fundamentais. Desse modo, é imprescindível enfatizar a importância de transformações estruturais socioeconômicas que importem melhoria qualitativa dos padrões de vida dos cidadãos. É preciso que a economia brasileira cresça gerando empregos e oportunidades, entende-se que essa é a melhor forma de combater a criminalidade não organizada, bem como pode também dificultar, associado a outras medidas, o aliciamento de pessoas ao crime organizado.

Por sua vez, é necessário tecer algumas considerações sobre as favelas, visto serem a imagem que se tem, em regra, de um território de exclusão social, desorganização e pobreza urbana, retratadas como problema sanitário, estético, social e policial.

As favelas trazem diversos elementos de privação e estigmatização tais como: a insegurança na posse da moradia; a violência gerada pelos grupos armados que controlam o território, seja ele o tráfico, seja as milícias; a violência da repressão policial; e a conseqüente criminalização dos moradores da favela, tidos como “marginais” ou coniventes com o crime. Segundo OLIVEIRA (2014, p. 14), a favela tem sido identificada como oposto ao urbano, como o contrário do ideal de cidade; e a seus moradores tem sido negado o direito de serem cidadãos, o direito de terem direitos, estando esses territórios e seus moradores às margens do Estado e da cidade. Vale destacar entre os problemas urbanos atuais, sobre a questão da favela RIBEIRO (2004, p. 204) afirma:

A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para os seus maiores problemas. Soluções esdrúxulas é verdade, mas são as únicas que estão a seu alcance. Aprende a edificar favelas nas morrarias mais ingrimes fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares, estruturando uma vida social intensa e orgulhosa de si.

Outrossim, 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.

Verifica-se, a partir dos dados, que a questão habitacional no Rio de Janeiro vem se agravando e as políticas públicas nessa seara são ainda insuficientes. Outra conclusão que se chega é que o discurso de que a favela é local de bandidos não se sustenta, visto que 22% da população carioca reside em favelas. Se esse discurso fosse verdadeiro, um em cada 4 cariocas seria criminoso, bem se adicionarmos ainda ao número dos que praticam crimes associados a papel, os de “colarinhos brancos”, como fraudes, corrupção, concussão e outros, que residem na parte nobre da cidade, a situação seria insustentável.

A redução das desigualdades sociais brasileiras é ingrediente fundamental para a diminuição dos números de crimes no Brasil. Como já apontado, parte significativa dos criminosos presos são por motivo de delitos relativos a patrimônio, dos quais roubo e furto são exemplos. Ademais cumpre lembrar, como já dito, o fato de que 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 brasileiro (Mapa do encarceramento 2014 apud LIMA et al 2015, p. 130). A principal motivação desses crimes é o ganho de dinheiro. RIBEIRO (2004, p.204) aponta a complexidade do problema:

Outra expressão da criatividade dos favelados é aproveitar a crise das drogas como fontes locais de emprego. Essa “solução”, ainda que tão extravagante e ilegal, reflete a crise da sociedade norte-americana que com os seus milhões de drogados produz milhões de dólares de drogas, cujo excesso derrama aqui. É nessa base que se estrutura o crime organizado, oferecendo uma massa de empregos na própria favela, bem como uma escala de heroicidade dos que capitaneiam e um padrão de carreira altamente desejável para a criançada. Antigamente, tratava-se apenas do jogo do bicho, que empregava ex-presidiários e marginais, lhes dando condições de existência legal. Hoje em dia é o crime organizado como grande negócio que cumpre o encargo de viciar e satisfazer o vício de 1 milhão de drogados. Quem quiser acabar com o crime organizado, deve conter o subsídio ao vício dado pelos norte-americanos.

Portanto, é necessário que a economia do Brasil cresça, de modo a gerar empregos e oportunidades para a população. Ao disponibilizar alternativas para os brasileiros, principalmente aos jovens, dificulta-se a atuação e influência do crime organizado no convencimento de mais adeptos.

Vale lembrar que muitos jovens já perderam sua vida na guerra do tráfico, sejam policiais, sejam criminosos, simplesmente se tornaram estatísticas. A velocidade com que um traficante é substituído no negócio tráfico é espantosa. Morre-se num dia, e no dia seguinte, outro traficante já substitui o falecido, exercendo plenamente sua função.

Os homicídios no Brasil possuem motivações variadas como vingança, ciúme, racismo, opção sexual, dinheiro (tráfico de drogas e milícia), etc. Há no Brasil um discurso hegemônico sobre a prevenção da criminalidade e da violência que remete sempre à necessidade de aperfeiçoamento das políticas sociais, com maior distribuição de renda, geração de trabalho, melhores serviços de educação, saúde, moradia, transporte público, lazer e outros, que embora poucos neguem a necessidade dessas mudanças, esse discurso alimenta armadilhas. Em síntese, descrevemos essas armadilhas apontadas por SILVEIRA (2018, p. 146-147):

a. A insinuação de que todas as modalidades de violência e a criminalidade são resultados imediatos da privação econômica e da desigualdade. É um discurso que fomenta preconceitos e discriminações em relação aos moradores de bairros pobres, seus locais de moradia e suas preferências estéticas, tornando todos suspeitos até segunda ordem, embora a minoria esteja envolvida em atos infracionais;

b. A segunda armadilha corresponderia à redução do valor intrínseco e ético dessas políticas sociais à sua capacidade de evitar a violência e o crime, o que as diminui.

c. a terceira consistiria no fato de que até a consecução de um estado de bem-estar social que garanta acesso universal e padrões decentes de moradia, lazer educação, saúde e transporte, parece exigir esforços macroeconômicos monumentais, que estariam além da intervenção do cidadão comum. Isso gera sentimentos de paralisia e de impossibilidade de diminuição em curto e médios prazos da criminalidade, por outros meios que não sejam o endurecimento de medidas de controle.

d. Ainda que reconheça a insuficiência dos modelos puramente reativos de policiamento e de gestão da atividade policial que valorizam o registro sistemático e a análise das informações, a contínua capacitação dos efetivos, a inteligência policial, as proximidades com a comunidade têm apresentado em diversos locais resultados positivos na redução da violência

e. A quinta e última armadilha é a diluição em causas macroestruturais de fatores de risco bastante conhecidos para a delinquência e criminalidade, os quais podem ser enfrentados por meio de projetos e programas específicos como apoio a famílias vulneráveis, alta evasão e baixo desempenho escolar, etc.

Há países em que a distribuição de renda é mais severa que a brasileira, como os africanos e mesmo a Índia, todavia, não nos assemelham em quantidade de mortes violentas. O Brasil, como já se disse na pesquisa, responde por 10 % dos homicídios do mundo, embora tenha população correspondente a 3%. Verifica-se no Brasil uma disputa comercial em boa parte das regiões metropolitanas, alimentada pelo lucro ilícito, cujas principais vítimas são pobres que residem nas comunidades dominadas por criminosos.

Enfatiza-se, apesar de parecer obvio, que, se o Brasil entende que se deve coibir o tráfico de drogas, decisão estabelecida no nosso ordenamento jurídico por meio de diversas leis, precisamos realizar um trabalho de inteligência que identifique e prenda os grandes traficantes. É necessário que se rastreie fornecedores e os participantes da logística de transporte de drogas, de modo que seja efetivo o combate.

Registre-se que atuar sobre o varejo é ineficiente, e nas atuais circunstâncias custa muito caro á população. As constantes trocas de tiros, bem como as balas perdidas reforçam esse entendimento. Frisa-se que é preciso atingir mais enfaticamente o atacadista, os grandes comerciantes de drogas, que alimentam a massa de miseráveis sem instrução na ponta da linha, nas favelas, incapazes de organizar um negócio com tanta complexidade.

Por sua vez, quanto à redução dos índices de criminalidade, é preciso o estudo aprofundado das circunstâncias delituosas, de modo a somente encarcerar os casos necessários, e ao mesmo tempo criar alternativas que estimulem o respeito ao ordenamento jurídico vigente.

RIBEIRO (2004, p. 200) esclarece:

Em nossos dias, o principal problema brasileiro é atender essa imensa massa urbana que, não podendo ser exportada, como fez a Europa, deve ser reassentada aqui. Está se alcançando a consciência de que não é mais possível deixar a população morrendo de fome e se trucidando na violência, nem a infância entregue ao vício e à delinquência e à prostituição. O sentimento generalizado é de que precisamos tornar nossa sociedade responsável pelas crianças e anciãos. Isso só se alcançara com a garantia do pleno emprego, que supõe uma reestruturação agrária, porque ali é onde mais se pode multiplicar as oportunidades de trabalho produtivo.

É importante destacar novamente o que o Comandante do Exército, alertou: *“Há uma incompreensão, um desconhecimento sobre o papel da Força Armada nesse tipo de emprego (operações de Garantia da Lei e da Ordem), porque se parte do pressuposto que empregando as Forças Armadas o problema estará resolvido. E absolutamente, não é isso.”*

Merece destaque a hipótese de um menor portar um fuzil em uma favela. Nesse caso, ocorreu a falha de vários aparelhos ideológicos do Estado: a família, principalmente, não conseguiu impedi-lo de entrar para vida criminoso; o Estado não ofereceu educação que o convencesse que o crime não compensa, tampouco ofertou por meio de políticas públicas alternativas que fossem mais atraentes; o Estado não impediu que uma arma de guerra fosse traficada e entregue a um menor; a força policial não se fez presente de modo a inibir o porte de uma arma de guerra; a religião não foi capaz de convertê-lo, ou mesmo outros elementos da sociedade não conseguiram ajudá-lo, de modo a que seguisse as regras sociais.

Contudo, enfatiza-se que mesmo nessa hipótese de menor portando arma de guerra, considerando todas as sabidas deficiências estatais, não se pode tolerar que o adolescente possa limitar e restringir a vida dos demais cidadão, habitantes de comunidades pobres, e lhes ditar regras. Os direitos humanos dos demais cidadãos, residentes de uma favela também precisam ser respeitados. Permitir o uso de fuzis por menores, é negar o estado de direito vigente no Brasil, seja para eles, seja para os demais cidadãos.

É preciso que nesse caso que o responsável pelo repasse de tal armamento seja identificado e exemplarmente punido. Da mesma forma é preciso oferecer oportunidades às

menores pobres para que esses fatos sejam abolidos da nossa sociedade. O cidadão comum não pode continuar sofrendo como se fosse culpado das mazelas da administração pública. Seus direitos, devem deixar de ser mera peça de ficção e sem segurança a sua integridade física, não se consegue exercer de fato os demais direitos humanos.

Portanto, é sobre essa perspectiva da importância da implementação de políticas públicas para que se altere o quadro de desrespeito aos direitos fundamentais vigente nas comunidades pobres brasileiras, que é preciso destacar, acredita-se, que o desenvolvimento econômico e social do Brasil é um aliado essencial para melhores resultados ao combate da criminalidade. Desse modo, deve-se aumentar o custo ao dificultar o acesso a mão de obra pelos criminosos e diminuir os lucros ao aumentar a eficiência das políticas públicas de segurança (BECKER, 1968).

Não se defende aqui que o social resolverá todos os nossos problemas criminais. Defende-se que é necessária a repressão e investigação de crimes, aliás, como ocorre em qualquer sociedade civilizada, todavia, não se combate crime só com armas. As desigualdades e a pobreza estão presentes em quase todas as cidades brasileiras, todavia, a criminalidade está concentrada nas regiões metropolitanas brasileiras.

Por oportuno, verifica-se que há muito que ser feito, no que tange a Política Criminal brasileira, de forma a fornecer a segurança adequada á população. É necessário que se garanta a população mais carente elevação do bem-estar social, o estabelecido no art. 3º da Constituição, que trata dos objetivos fundamentais.

3.5. LIMITE TEMPORAL

Defende-se, desde o início dessa pesquisa que uma política pública de segurança deve ser conduzida de forma técnica, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazos. Portanto, é preciso que haja planejamento e continuidade nas políticas públicas de segurança, bem como a constante reavaliação das medidas implementadas nessa seara.

Nesse sentido, COUTINHO, Mateus entrevistou o General da Reserva Heleno em reportagem intitulada: *'Tensão é permanente', diz general que atuou em missão de paz no Haiti. General da reserva diz que situação no Rio é mais complexa que a do país caribenho.* A seguir, destaca-se um trecho dessa entrevista que reforça o que foi salientado ao longo desse estudo:

Como fazer para que a violência e outros problemas sociais não voltem após a intervenção no Rio?

A intervenção, a meu ver, não vai dispor de tempo nem meios para resolver, de forma permanente, os inúmeros desafios que permeiam a segurança pública do Rio.

Pode isso sim, levá-la a um nível aceitável. Resultados duradouros requerem anos de gestão competente, honesta e focada. Dois pontos me parecem cruciais: exemplos vindos de cima e investimentos em educação, saúde e saneamento básico.

Dessa forma, há vários desafios a serem enfrentados na árdua tarefa de restabelecer a paz social no Rio de Janeiro, e a intervenção federal deve ser vista como importante oportunidade para isso. Medida como mudanças estruturais, de administração, logística, e melhoria de equipamentos já estão sendo adotadas. É importante que a integração e a cooperação, principalmente no que se refere a inteligência, sejam mantidas e aperfeiçoadas. A melhor integração das polícias é fator também determinante para se atingir metas e resultados melhores.

Contudo, ações como: recuperar os territórios ocupados por traficantes e milicianos, a continuidade do combate ao roubo de cargas, inclusive responsabilizando aqueles que a comercializam, desarticulação de organizações criminosas responsáveis de fato pelo tráfico de drogas, armas e a lavagem desse dinheiro, bem como, combate a atuação desses criminosos nos presídios brasileiros, tudo isso requerer continuidade, abnegação e persistência, que não se esgotam-no esforço da intervenção federal.

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.

3.6. LIMITE ÉTICO, EDUCACIONAL E CULTURAL

O Brasil é a nação em que se proíbe que pais corrijam seus filhos por meio de palmadas. Todavia, se permite que essas crianças cheirem cola e ocupem as esquinas das ruas de suas metrópoles. Permite ainda que essas crianças não possuam educação, cultura e, com isso, sejam facilmente cooptadas pelo crime organizado. Veda-se as crianças o trabalho formal para ajudar suas famílias, por vezes, alimentar a si próprios e aos seus irmãos, no entanto, se

permite que o tráfico drogas faça isso, as empregue e as seduza com seu dinheiro, como bem destaca AMORIM (2010, p. 28):

“...Na família pobre, quando um menino de 10 anos sai para trabalhar na “endolação” (separação, pesagem e embalagem de drogas) não está indo cometer um crime – ele está seguindo para o seu “emprego”. Tudo muito normal. Na imensa maioria dos casos, esses meninos e meninas do tráfico constituem um decisivo meio de sobrevivência da família...”

Leis que destoam da realidade, na prática criam mais dificuldades do que geram benefícios. O Brasil não pode ter uma legislação “europeia”, quando a sua realidade é bem distante disso. A sociedade brasileira precisa cuidar das crianças pobres, visto que a maior parte dos problemas de violência brasileiros é alimentada pelo aliciamento de criminosos às crianças e aos jovens.

O crime organizado, como dissemos, vem encontrando terreno fértil, no desemprego e na falta de oportunidades aos mais pobres no Brasil. A mão de obra do tráfico é descartável. Morre um, outro logo assume sua função. Aliás, pode-se dizer que há lista de espera para exercer a função.

Ademais, de fato, a “sociedade” valoriza as pessoas por seu poder e dinheiro e os delinquentes percebem isso, na prática, em detrimento do discurso politicamente correto. Destaca-se que mesmo sendo moralmente “condenável”, o bandido seria capaz de se fazer respeitar pela sua arma e seu poder de intimidação. Assim, o abandono da condição de traficante significa uma ferida em sua dignidade pessoal e sua respeitabilidade. O caráter subalterno das atividades exercidas pelos trabalhadores e sua dificuldade de ter acesso a bens simbolicamente valorizados ocasiona outra perda importante para esses rapazes: a atração que exercem sobre as mulheres. NAIDIN (2012 p. 142-143), após explicação nesse sentido, relata depoimento em sua pesquisa: *“As meninas não querem o cara que é porteiro, faxineiro e que, ainda, por cima não tem dinheiro. Elas querem ‘O Cara da favela’, o cara que vai poder dar alguma coisa para ela”*.

Em síntese, a marginalidade está configurada também como uma questão cultural: no tráfico os jovens podem ter as mulheres que querem, dinheiro e objetos prestigiosos que ostentam (o fuzil, a moto, carro, o ouro, etc), experimentam o fugaz poder do crime, como mariposas flertando com o lampião aceso. Logo, a lógica que se extrai desse fato é a de que há mais prestígio em cometer crimes do que ser trabalhador, ganhando baixos salários. É isso que a sociedade brasileira ensina para os jovens de comunidade: antes ser bandido, com dinheiro que ser honesto, sem recursos.

Como, então, inculcar nos jovens que o crime não compensa, se a sociedade valoriza aquele que tem dinheiro, mesmo que tal dinheiro seja decorrente de ações criminosas, como tráfico e roubo ou, em especial, os engravatados que cometem fraudes e corrupção? As políticas públicas de segurança que serão formuladas precisam responder a tal indagação, e talvez atuar no câmbio desse paradigma cultural.

Nesse mesmo contexto, merece destaque o fato de que nas áreas controladas por criminosos são comuns músicas que exaltam o crime - chamadas de “proibidão” - e estimulam o enfrentamento entre delinquentes e policiais. Glamorizam o crime como atividade de coragem, poder e dinheiro. Percebe-se que, nessas localidades, a realidade brasileira mudou, a cultura está contaminada pelo *modus operandi* da marginalidade: antes os jovens almejavam ser jogadores de futebol, bombeiros, militares engenheiros, médicos, o que ainda ocorre em partes da Cidade do Rio de Janeiro, contudo, em certas áreas, o espelho é o delinquente, ou seja, a realidade a ser reproduzida é a do bandido. Atualmente, crianças e jovens das periferias crescem e brincam de serem bandidos, esses são seus exemplos. O que esperar de um país que abandona parte de suas crianças dessa forma, negando-lhes um futuro digno. Seria preferível, segundo a propaganda criminosa: “viver dez anos a mil, do que mil a dez”.

Portanto, sem que sejam criadas perspectivas que permitam ascensão social e econômica da população mais pobre a condições dignas de vida, o crime organizado sempre terá meios e vantagem para convencer pessoas e convertê-las em criminosos. São necessárias medidas governamentais que criem empregos e renda para as pessoas, e ao mesmo tempo punam os transgressores da lei, de modo que se convença que o crime não compensa e que há oportunidade para progredir pessoal e financeiramente, por outro caminho. Tais crianças e jovens crescem trabalhando para o tráfico e se tornam seus futuros soldados, mantendo um ciclo que alimenta os lucros dos grandes traficantes e levam a morte jovens pobres das periferias.

Políticas públicas podem alterar a realidade de país pobre, cheio de carências (desde as periferias das metrópoles aos rincões de pobreza da região norte e nordeste), que sequer consegue oferecer saneamento básico para toda a sua população. Falta ao Brasil um projeto político de desenvolvimento, que inclua a suas camadas populares. É preciso investir: criar empregos; retirar as pessoas da miséria por meio do trabalho; desenvolver tecnologia; investir na ciência; tratar o dinheiro público com probidade; e para tudo isso, é necessária ética.

Merece destaque a falta de ética, uma vez que reflete nos índices criminais. Fazendeiros tem que manter grupos de segurança para que suas máquinas agrícolas caríssimas não sejam roubadas. Ora quem compra essas máquinas não é qualquer um, evidentemente, quem alimenta esse roubo são os próprios fazendeiros, o brasileiro pobre não compra máquina

agrícola. Recentemente, identificou-se o desvio de medicamentos de alto custo de câncer. Não precisa ser muito inteligente, haja vista o preço e a especialidade de tais remédios, para se concluir que os beneficiários desse ilícito eram clínicas especializadas em tratamento de câncer.

Por sua vez, também, o roubo de cargas só prospera, principalmente quanto a produtos tecnológicos, por que há envolvimento de empresários que repassam tal carga. Sem esses receptadores tais crimes não seriam possíveis, pois as mercadorias não teriam vazão. Verifica-se o quanto é importante a participação consciente da sociedade na política de segurança pública. Não consumir produtos oriundos ou com suspeita de roubo podem desestimular atividades criminosas. Identificar e punir os intermediários, aqueles que recolocam o produto no mercado e alimentam o crime pode ser mais eficiente do que simplesmente combater o ladrão.

Em 1905, Manuel Bonfim já criticava a classe dirigente brasileira ao não educar o povo, apontando os problemas educacionais brasileiros no seu livro: “A América Latina: males de origem”. Assim, é preciso frisar que tais problemas têm cunho histórico e persistem devido à mentalidade da classe dirigente brasileira de que não se devia educar a classe pobre, com o objetivo de mantê-la sobre controle, como aponta BONFIM (2008, p. 139):

Dir-se-ia que tais homens são incapazes de acompanhar os fenômenos sociais até a sua origem, e por isto pretendem colher os frutos, sem preparar a sementeira; constroem à chinesa: **apuram a educação superior, antes de propagar a primária – fazem doutores para boiar sobre uma onda de analfabetos. Em vez do ensino popular, que prepare a massa geral da população – elemento essencial numa democracia, em vez da instrução profissional-industrial, donde tem saído o progresso econômico de todas as nações, hoje ricas e prosperas – em vez disto, reclama-se universidades** - já alemãs, já francesas⁴⁷.

Grifo Nosso

Outrossim, a falta de qualidade, em regra, do ensino público fundamental reflete ainda hoje o descomprometimento com a instrução dos pobres. Há crimes em todas as classes sociais e o caráter não está associado à pobreza ou riqueza, vê-se isso nitidamente no Brasil, haja vista que vários dos que cometem crime de corrupção são de classes mais abastadas da sociedade brasileira. Contudo, uma população mais instruída, naturalmente, tende a repudiar tais condutas ilícitas, exigindo comportamentos éticos dos seus pares e dirigentes, uma vez que conhecem os instrumentos de fiscalização e controle e, dessa forma, pode melhor acionar as autoridades competentes com o fito de zelar pela probidade.

⁴⁷ Manuel Bonfim critica a ideia de transportar para o Brasil as universidades germânicas para solução dos problemas educacionais.

Portanto, são imprescindíveis a implementação de políticas públicas associados a alto investimento em educação⁴⁸ e cultura para que essa realidade seja transformada, seja revertida. A real mudança do Brasil começa pela população e deve ser conduzida pela elite dirigente desse país, sob pena de agravamento da situação atual e posterior colapso. Cidadania, solidariedade e honestidade são valores que devem ser ensinados pelos pais, bem como prolatados e cultuados no ambiente estudantil.

Há corrupção em todos os países e povos, isso é natural, contudo, ao se considerar que ela ocasiona males aos componentes da sociedade, deve ser exemplarmente punida, bem como as condutas devem ser rejeitas socialmente pela população. A corrupção alimenta mercados ilegais, violência e a criminalização. Uma política pública de segurança deve contemplar o combate à corrupção. É improvável que tenha resultados efetivos quando se desconsidera o combate à corrupção ou mesmo quando se vale de agentes corruptos para o combate da criminalidade. Desse modo o caminho que leva ao avanço da cidadania brasileira e a uma política pública de segurança eficiente passa pelo combate a corrupção, não só da polícia como também da sociedade em geral.

48 O mundo mudou, uma descoberta científica é capaz de gerar mais dinheiro que hectares de plantações de alimento. Quem diria que um site de busca “google” estaria entre as maiores empresas do mundo. A riqueza, atualmente, surge de ideias e importante papel nisso tem a educação.

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. Isso 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 da Teoria das Elites. 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 obstáculos, 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.

Assim, os limites que cercam a atuação das Forças Armadas na segurança pública são destacados neste trabalho, ressaltando-se que solução do problema ou ao menos sua mitigação,

de modo a que os indicadores criminais apresentem resultados melhores, ultrapassem as atribuições e competências das instituições castrenses.

Esses limites são detalhados no trabalho e levam a conclusão de que é preciso a adoção de medidas legais, fáticas, políticas, econômicas e sociais para que o direito à segurança seja garantido no Brasil, nos termos previstos na Constituição Federal e em moldes semelhantes aos de países desenvolvidos.

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.

Cumprir 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 entravam 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.

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de direito internacional público Vol. III**. 3 ed. São Paulo: Quatier Latin, 2009.

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

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

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. In: **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, Lei Complementar 97/99. In: **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, Decreto 3897/01 (Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências). In: **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 9288/18 (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, Supremo Tribunal Federal. **Concessão de Habeas Corpus pelo excesso de prazo da prisão preventiva**. Habeas Corpus nº 93523. Relator Ministro Carlos Britto. 24 de abril de 2008. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1463225>. Acesso em: 24 jun. 2017.

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

BACILA, Carlos Roberto. **Criminologia e estigmas**. Um estudo sobre preconceitos. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

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

BENJAMIN, Cid. **Helio Luz: um xerife de esquerda**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BERCOVICI, Gilberto; Massonetto, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316.2/24845>. Acesso em 22 nov. 2017.

BONFIM, Manuel. **América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BORGES, Wilson Couto. **Criminalidade no Rio de Janeiro. A imprensa e informação de realidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

BRANDÃO Edison. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e a "guerra assimétrica invertida"** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-set-20/edison-brandao-intervencao-rio-guerra-assimetrica-invertida>>. Acesso em: 26 set. 2018.

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, Ernani Rodrigues de. **Em busca da Judicialização da política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem**. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782004000200011&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 12 dez. 17.

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

CARVALHO, Saulo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. *Rev. Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 ago. 2017.

Congresso em Foco. **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.

Correio Brasiliense. **Remédios para câncer roubados da rede pública eram escondidos no Pôr do Sol**. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/02/02/interna_cidadesdf,657343/remedios-para-cancer-roubados-da-rede-publica-escondidos-no-por-do-sol.shtml> Acesso em: 30 jul. 18.

Correio do Estado. **Janot vê indicativos de regalias para mensaleiros**. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/noticias/janot-ve-indicativos-de-regalias-para-mensaleiros/215577/>> Acesso 18 jan. 18.

COUTINHO, Mateus. O GLOBO. **‘Tensão é permanente’, diz general que atuou em missão de paz no Haiti**. General da reserva diz que situação no Rio é mais complexa que a do país caribenho. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/tensao-permanente-diz-general-que-atuou-em-missao-de-paz-no-haiti-22428992>> Acesso em: 24 fev 18.

DA SILVA, Jorge. **Criminologia crítica: segurança e polícia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DECICINO, Ronaldo. **Fronteiras brasileiras: Os limites do nosso território.** Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/fronteiras-brasileiras-os-limites-do-nosso-territorio.htm>> acessado em 11 de junho de 2017.

DIRK, Renato; MOURA, Lilian de. **As motivações em caso de letalidade violenta na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** In 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.

DOMBOR, LADISLAU. **A era do capital improdutivo.** São Paulo: Autonomia Literária, 2017

DURÃO, Carlos; PINTO, Rui. **O que o ortopedista deve saber sobre balística terminal.** Volume 20 Fascículo II Rev Port Ortop Traum 20(2): 167-180, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpot/v20n2/v20n2a03.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

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.

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

Folha de São Paulo. **Desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015, aponta estudo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1916858-desigualdade-no-brasil-nao-caiu-desde-2001-aponta-estudo.shtml>>. Acesso em 27 de novembro de 2017.

FRIED, 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.

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.

Folha de São Paulo. **PM fora de serviço: intervenção não muda perfil de agentes de segurança mortos no RJ.** Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/28/agentes-mortos-intervencao/>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia de Letras: 2007.

G1. **Carro é incendiado na Zona Norte do Rio, diz polícia**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/11/carro-e-incendiado-em-novo-ataque-de-criminosos-na-zona-norte-do-rio.html>> Acesso em 10 out 2018.

G1. **Comandante do Exército afirma que 'aparentemente' somente militares estão engajados na intervenção no Rio**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/08/24/em-mensagem-comandante-do-exercito-afirma-que-aparentemente- apenas-militares-estao-engajados-com-intervencao-no-rio.ghtml>> Acesso em: 16 set. 2018.

G1. **Ministro da Justiça diz que 'preferia morrer' a ficar preso por anos no país**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/11/ministro-da-justica-diz-que-preferia-morrer- ficar-preso-por-anos-no-pais.html>> Acesso em 1º ago. 2018.

G1. **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.

G1. **País tem 1 PM para cada 473 habitantes, diz IBGE**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/pais-tem-1-pm-para-cada-473-habitantes-diz-ibge.html>>. Acesso em 28 mar. 18.

G1 **Polícia apreende mais de uma tonelada de cocaína no RJ**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/policia-apreende-mais-de-uma-tonelada-de-cocaina-no-rj.ghtml>>. Acesso em 16 set. 2018.

G1. **Polícia Militar do RJ substitui fuzis por carabinas**: Carabinas.40 vão substituir os fuzis que PMs usam nas ruas. PMs de UPPs ainda continuam a contar com fuzis 7.62. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/08/policia-militar-do-rj-substitui-fuzis-por-carabinas.html>>. Acesso em: 28 set. 2018.

G1. **Polícia recupera máquinas agrícolas roubadas da Prefeitura de Monteiro Lobato**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/policia-recupera-maquinas-agricolas-roubadas-da-prefeitura-de-monteiro-lobato.ghtml>> Acesso em 30 jul. 18.

G1. **RJ registra, em média, 23 roubos de carga por dia; frequência de casos encarece preços de diversos produtos**. 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.

G1. **Sérgio Cabral é condenado pela 3ª vez na Lava Jato, e penas somam 72 anos de prisão**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/sergio-cabral-e-condenado-a-mais-13-anos-de-prisao.ghtml>> Acesso em 31 mar 18. Velho, né?

G1. **Violência em áreas de UPP tem desvalorizado preço de imóveis no Rio.** 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.

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. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/rio-a-cidade-com-maior-populacao-em-favelas-do-brasil-3489272>>. Acesso em 18 jan. 18

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira **Comentário à convenção americana dos direitos humanos. Pacto de San José da Costa Rica.** 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GRECO, Rogério. **Direito Penal do Equilíbrio.** Uma visão minimalista do Direito Penal. 10 ed. Niterói: Impetus, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia.** Entre facticidade e validade. Volume II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro.2003.

HAMILTON, Alexander, (et alii). **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.

HOCHMAN, Gilberto et al. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

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

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.

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.

Jornal da Globo. **Maioria dos crimes no Brasil não chega a ser solucionada pela polícia.** 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.

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

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.

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.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O Direito das Favelas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

MÁXIMO, Wellton. **Desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015, revela estudo.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-09/desigualdade-de-renda-no-brasil-nao-caiu-entre-2001-e-2015-revela-estudo>> Acesso em 27 de novembro de 2017.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados.** Rio de Janeiro: Renovar: 1997.

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

BRASIL Ministério da Defesa. **Efetivos.** Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/servico-de-informacoes-ao-cidadao/111-lei-de-acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/remuneracao-dos-militares-das-forcas-armadas-no-brasil-e-no-exterior/8637-efetivos>> Acesso em 31 mar. 2018.

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

MISSE, Michel et al. **Mundos do crime no Rio de Janeiro.** In MISSE, Michel; ADORNO, Sérgio (org). **Mercados ilegais, violência e criminalização.** São Paulo: Alameda, 2018.

NAIDIN, Silvia. **De “bandido” a trabalhador? Reflexão sobre a inserção profissional de ex-trafficantes.** In VELASQUEZ, Hugo Acero; RIBEIRO, Paulo Jorge; FERRAZ, Thaís Chaves (org). **Segurança pública: temas e perspectivas.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global.** Trad. Sérgio Lopes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

NÚÑEZ, Cláudio Felipe Alexandre Magioli; QUINTANA, Fernando. **Repúblicas em conflito** A separação dos poderes made in America. Ano 51 n. 204, p. 139-151, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509932/001032261.pdf?sequence=1> Acesso em: 04 ago. 2017.

O Dia. **Guerra entre facções na Cidade Alta deixa três mortos e pelo menos três feridos.** Intenso tiroteio assustou os moradores da região durante quatro horas. Homem foi atingido ao tentar filmar criminosos de dentro de casa. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-01-21/guerra-entre-faccoes-na-cidade-alta-causa-panico-em-moradores.html>. Acesso em: 11 de jun de 2017.

O Dia. **Rio registra 56 PMs mortos este ano.** Dois PMs foram mortos em um intervalo de 20 minutos na noite de sábado na Zona Norte. Em Manguinhos, PM foi atropelado por suspeitos. Disponível em <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-04-23/dois-pms-sao-mortos-em-menos-de-meia-hora.html>. Acesso em: 18 jun. de 2017.

O Globo. **Comandante do Exército cobra apoio jurídico a militares que atuam no Rio.** 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.

O Globo. **Fuzis são um risco mesmo à distância:** Tiro de armas de guerra, que se proliferam nas favelas do Rio, pode matar uma pessoa a 1,5km. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/fuzis-sao-um-risco-mesmo-distancia-dizem-especialistas-21863931>. Acesso em: 28 set. 2018.

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

O Globo. **Relembra 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. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/relembra-casos-de-motoristas-baleados-ao-entrar-por-engano-na-vila-do-joao-19897451>. Acesso em: 03 jun. de 2017.

OLIVEIRA, Fernando Antônio Sodré de. **Breves apontamentos sobre as políticas criminais e sua influência nos mecanismos de controle social formal.** Direito em debate Ano XVII nº 31, jan. –jun 2009 p. 81 -104.

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

Portal Último Segundo - IG Rio deve pedir forças federais para garantir campanha em áreas de milícia. 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.

Portal R7. RJ: tropas federais estarão nas ruas de 41 municípios durante eleições. 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.

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.

_____. **Vozes sobre a intervenção**. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/textodownload/vozes-sobre-a-intervencao/>>. Acesso em: 17 set. 2018.

Revista Exame. **Como Medellín virou a cidade-modelo que está vencendo o crime**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/menos-violenta-e-mais-prospera/>> Acesso em: 31 ago. 2018.

Revista Isto é. **Entrevista**. Edição nº 2514. de 23/02/2018. Disponível em: <<https://istoe.com.br/nao-da-para-ser-filho-de-maria-nessa-hora/>> Acesso em: 1º out. 2018.

Revista Veja. **Vice dos direitos humanos admite que recebia mesada do PCC**: Em depoimento à Polícia Civil, Luiz Carlos dos Santos confirmou que prestava serviços para a facção. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/vice-dos-direitos-humanos-admite-que-recebia-mesada-do-pcc/>> Acesso em: 27 fev. 2019.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia de Letras: 1995.

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.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

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

SHUMPETER. Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.
_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 11 ed São Paulo: Malheiros, 2005.

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.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública.** Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 ago. 2017.

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

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TAYLOR, Matthew M. **O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil.** Dados vol.50 no.2 Rio de Janeiro 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 dez. 2017.

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

UOL eleições 2018. **Eleições: intervenção prenderá políticos ligados ao crime, diz secretário.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/05/eleicoes-intervencao-prendera-politicos-ligados-ao-crime-diz-secretario.htm>>. Acesso em: 5 set. 2018.

UOL Notícias **Comandante do Exército: "Sociedade deve reagir à ideia de que criminoso é vítima de mesquinheza social".** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/31/sociedade-deve-reagir-a-ideia-de-que-criminoso-e-vitima-de-mesquinheza-social.htm>>. Acesso em: 31 mar. 18

UOL Notícias. **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.

UOL Notícias. **Intervenção não pode se resumir a envio de capitão do mato à senzala do século 21', diz ex-chefe da Polícia Civil.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2018/02/27/o-problema-do-rio-nao-sao-os-bandidos-sao-os-mocinhos-diz-ex-chefe-da-policia-civil.htm>. Acesso em 31 mar. 2018.

UOL notícias cotidiano. **10 desafios do general Braga Netto para tirar o Rio da crise de segurança.** Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas->

noticias/2018/02/22/os-10-desafios-do-general-braga-netto-para-tirar-o-rio-da-crise-de-seguranca.htm> Acesso em 22 fev. 18.

UOL notícias cotidiano. **Governo corta pela metade investimento em monitoramento em fronteiras.** 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.

UOL notícias cotidiano. **Rio: interventor nega resultados "pífios" e atribui críticas a "desconhecimento ou má-fé".** 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.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos.** In VELASQUEZ, 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.

VIANA Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. **Dezessete anos de judicialização da política.** Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2. São Paulo Nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002> Acesso em: 12 dez. 2017.

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

WASELFISZ, J.J. **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.

WASELFISZ, J.J. **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. 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.